

C. 2

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.664
9 de junio de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL PARLAMENTO ANDINO: ORGANO PRINCIPAL DEL
ACUERDO DE CARTAGENA */

*/ El documento fue preparado por el consultor señor Raymundo Barros Charlin, para la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, dentro del programa de trabajo del Proyecto Integración y Cooperación Regionales. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

19771

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
INTRODUCCION	3
I. SENTIDO Y FORMA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ANDINO	11
1. Un ordenamiento jurídico para cumplir objetivos explícitos	11
2. El actual mecanismo legislativo del Acuerdo de Cartagena	14
3. Los mecanismos de vigilancia y control del Acuerdo de Cartagena	16
4. Los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico andino	19
II. MODALIDADES DE ACCION DEL PARLAMENTO ANDINO	25
1. Competencia directa del Parlamento Andino	26
2. Materias en las que debe ser informado el Parlamento Andino	28
3. Facultad de la Comisión para consultar previamente al Parlamento Andino	29
4. Vigilancia política del proceso por parte del Parlamento Andino	29
III. ESTRUCTURA ANDINA DE UNA COOPERACION INSTITUCIONAL PARA LA POLITICA ECONOMICA EXTERNA COMUN	31
1. El Consejo Andino y la orientación política superior	31
2. La Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena: nuevas competencias	33
3. El Parlamento Andino como órgano principal del Acuerdo y la política económica externa común	34

	<u>Página</u>
IV. DIMENSION POLITICA DEL PARLAMENTO ANDINO	37
1. Búsqueda de legitimidad política	37
2. Partidos políticos e integración regional: esbozo de una clasificación	39
3. Coordinación de los partidos políticos democráticos en el área	53
V. GRUPO ANDINO Y CONCERTACION POLITICA REGIONAL	57
1. Propósitos básicos del SELA	57
2. Opciones de coordinación institucional	59
3. Incorporación de actores políticos permanentes para la concertación política regional	62
VI. ANTECEDENTES SOBRE EL PARLAMENTO EUROPEO	65
1. Circunstancias políticas propias de los países europeos	65
2. Tres supuestos legales del derecho comunitario en Europa	72
3. Evolución institucional del Parlamento Europeo	77
4. El Parlamento Europeo y la política exterior europea	85
Notas	85

PRESENTACION

Para dar respuesta a una petición del Secretario Ejecutivo del Parlamento Andino, la CEPAL encomendó al consultor señor Raymundo Barros Charlin que analizara las nuevas modalidades de acción y responsabilidades del Parlamento Andino, el cual tiene ahora el carácter de órgano principal, según el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena. En esta oportunidad, se presenta una primera versión del trabajo del consultor, con la finalidad de recoger comentarios y críticas. El desarrollo del tema es complejo, dada su naturaleza política y los dilemas técnicos que plantea, y debe ser objeto de una amplia discusión y reflexión. Este documento es una contribución de la CEPAL para iniciar ese debate.



INTRODUCCION

El Parlamento Andino es órgano "principal" del Acuerdo de Cartagena a partir de lo dispuesto en la Decisión 217 de la Comisión y, obviamente, desde que entre en vigencia el Protocolo Modificadorio del Acuerdo.

El estudio que se presenta en esta ocasión persigue otorgarle, dentro de las alternativas políticas que podrían considerarse como las más viables, una presencia institucional real a aquel órgano considerando su nueva calificación jurídica.

Naturalmente que en una materia tan compleja y discutible, sólo pueden presentarse por el momento algunos elementos de juicio que sirvan para ilustrar los numerosos análisis que necesariamente habrán de producirse con ocasión del tratamiento político del tema.

El estudio sólo constituye, entonces, una primera aproximación para abordar, dentro de una perspectiva principalmente jurídica --que se ha considerado válida e ilustrativa--, los debates y discusiones que habrán de generarse a raíz del análisis de una materia tan fundamental como novedosa en el contexto subregional andino.

Resultará fácil comprobar que, el informe ha partido de un supuesto institucional que se ha estimado indiscutible: el de la necesidad de darle una participación orgánica efectiva a los partidos políticos en el perfeccionamiento del proceso de integración subregional y al Parlamento Andino en el gradual desarrollo del Acuerdo de Cartagena.

Como en todo proceso de esta naturaleza, serán realmente las circunstancias políticas las que irán posibilitando que las instituciones jurídicas se orienten, en definitiva, en tal o cual sentido. La gradual integración económica de los países miembros del Acuerdo de Cartagena es un propósito político que supone la preservación de la paz en la subregión y la consolidación efectiva de los regímenes democráticos representativos. Tales premisas obvias descansan, a la vez, en la necesidad de que se incorpore, desde ya, como actores decisivos y lúcidos a los partidos políticos.

Estos son instrumentos cívicos imprescindibles e insustituibles en un quehacer de envergadura política. Por ello es forzoso reconocer que pese a la convicción política democrática vigente, los partidos políticos, parecen

actores marginados de las discusiones concretas que van suscitando efectivamente las orientaciones, criterios e instrumentos que configuran el proceso de integración económica subregional.

Con ocasión del tratamiento del tema de la intervención del Parlamento Andino como órgano principal del Acuerdo de Cartagena, puede surgir la legítima tentación institucional de transformar radicalmente las estructuras de decisión y de control propias del Acuerdo. Dicho en otros términos, puede surgir la legítima tentación de transformar el Parlamento Andino en un órgano propiamente legislativo.

Se ha partido del supuesto que tal planteamiento está tan alejado jurídicamente de la realidad integradora andina, como de la historia cívica efectiva de los países individualmente considerados.

La verdad institucional es que ni siquiera en el ámbito de Europa Occidental, el Parlamento Europeo, pese a que todos los países exhiben secularmente regímenes parlamentarios, llega a ostentar tal característica.

El estudio que se presenta, conforme a las ideas expresadas, trata más bien de subrayar la inquietud institucional de transformar a los partidarios políticos en reales actores en el proceso de integración y concertación políticas que decidan llevar a cabo los países miembros del Acuerdo de Cartagena. Sin perjuicio de que aquella inquietud sea la preocupación realmente primordial, se ha tratado, de señalar, con el mayor detalle posible, los aspectos concretos en los cuales debe intervenir el Parlamento Andino como órgano principal del Acuerdo de Cartagena a la luz de su actual ordenamiento jurídico.

El estudio en cuestión analiza, en el marco de esos supuestos, los siguientes aspectos:

a) Sentido y forma del ordenamiento jurídico andino

Subraya, al efecto, los objetivos explícitos, los mecanismos legislativos de vigilancia y control y de participación que estructura el Acuerdo de Cartagena. Sin aquel panorama jurídico-institucional no resultaría fácil ubicar realmente al Parlamento Andino en un contexto jurídico determinado.

b) Bases para discutir las modalidades de acción del Parlamento Andino

Presenta las posibilidades institucionales que tendría el Parlamento Andino para vincularse efectivamente al gradual perfeccionamiento del proceso integrador elegido por los países miembros. Al efecto se distinguen modalidades operativas de distinta naturaleza jurídica: competencia directa, materias que requieren su información y consulta previa y mecanismos de vigilancia política del proceso por parte del Parlamento Andino.

Al abordar estas modalidades institucionales, respetando, en todo caso, con estricta fidelidad el actual ordenamiento jurídico que emana del Acuerdo de Cartagena, sólo se pretende ofrecer material de discusión, a objeto de que ésta pueda ceñirse a determinados parámetros jurídicos y no se desborde innecesariamente, lo que resulta casi inevitable al tratar aspectos de esta naturaleza, como lo indica reiteradamente la práctica. Quizás sea conveniente reafirmar el carácter de bases para discutir que informa este Capítulo del estudio al igual que el siguiente.

c) Bases para discutir la cooperación política económica externa

Es verdaderamente necesario configurar el marco de la cooperación política externa, dentro del cual el Consejo y el Parlamento Andinos habrán de ser interlocutores políticos claves.

Parece innecesario justificar la importancia de este tema específico después de lo planteado en el "Compromiso de Acapulco para la Paz, el desarrollo y la democracia", emitido por los presidentes del denominado "Grupo de los Ocho" (29 de noviembre de 1987). Se define allí "a la integración como un instrumento indispensable para garantizar una participación más efectiva de la región en las relaciones internacionales, ampliando su capacidad de negociación frente a terceros. Al efecto debe prestarse particular atención a los mecanismos de cooperación e integración ...".

Aun cuando pueda parecer reiterativo, se subraya el carácter de bases para una discusión que también presenta el Capítulo relativo al marco de la cooperación política económica externa que deben estructurar los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

d) Dimensión política del Parlamento Andino

En el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena puede apreciarse una constante búsqueda para perfeccionar la legalidad y eficacia del mismo. Lamentablemente no es posible afirmar lo mismo en relación a la inquietud por otorgarle legitimidad a dicho quehacer político pese a su envergadura.

La legitimidad, como se afirma en este Capítulo, "es inseparable de la participación política, toda vez que no es sino el consenso que debe buscarse en torno a la creencia de que el proceso de integración y cooperación regional es válido y consecuente con las aspiraciones políticas de mayor autonomía y realización nacional".

Los partidos políticos, principalmente en el marco institucional determinante de su actividad, como lo es el Parlamento, son actores permanentes dentro de un proceso de integración económica y concertación política en el que esté empeñado el país del que forman parte, y son, a la vez, instrumentos de legitimidad al irradiar su convicción para enfocar un determinado asunto de interés general a toda la opinión pública.

Son los partidos políticos, principalmente en el marco de los Parlamentos en que actúan y que animan, los que incorporarán a la conciencia colectiva de los pueblos el ideario de la integración andina latinoamericana.

"El proceso de integración debe incorporarse al sistema de creencias políticas de los pueblos del área", se afirma en este Capítulo. Son los partidos políticos los pilares de aquella inserción en el acervo cultural de los pueblos.

Asimismo, se presenta tres esbozos de clasificación de los partidos políticos de la subregión andina, válidos, naturalmente, para el conjunto latinoamericano. Se utilizan al efecto estudios hechos sobre el particular por analistas latinoamericanos: Wilhemy, chileno; Vacchino, argentino y Méndez Munevar, colombiano.

Por cierto que escapa al propósito de este trabajo, el análisis de los principales partidos políticos democráticos de la subregión tanto en su posición doctrinaria como en su actitud práctica frente a la integración económica. Un panorama de tal naturaleza debería elaborarse por especialistas de los detalles partidistas.

b) Bases para discutir las modalidades de acción del Parlamento Andino

Presenta las posibilidades institucionales que tendría el Parlamento Andino para vincularse efectivamente al gradual perfeccionamiento del proceso integrador elegido por los países miembros. Al efecto se distinguen modalidades operativas de distinta naturaleza jurídica: competencia directa, materias que requieren su información y consulta previa y mecanismos de vigilancia política del proceso por parte del Parlamento Andino.

Al abordar estas modalidades institucionales, respetando, en todo caso, con estricta fidelidad el actual ordenamiento jurídico que emana del Acuerdo de Cartagena, sólo se pretende ofrecer material de discusión, a objeto de que ésta pueda ceñirse a determinados parámetros jurídicos y no se desborde innecesariamente, lo que resulta casi inevitable al tratar aspectos de esta naturaleza, como lo indica reiteradamente la práctica. Quizás sea conveniente reafirmar el carácter de bases para discutir que informa este Capítulo del estudio al igual que el siguiente.

c) Bases para discutir la cooperación política económica externa

Es verdaderamente necesario configurar el marco de la cooperación política externa, dentro del cual el Consejo y el Parlamento Andinos habrán de ser interlocutores políticos claves.

Parece innecesario justificar la importancia de este tema específico después de lo planteado en el "Compromiso de Acapulco para la Paz, el desarrollo y la democracia", emitido por los presidentes del denominado "Grupo de los Ocho" (29 de noviembre de 1987). Se define allí "a la integración como un instrumento indispensable para garantizar una participación más efectiva de la región en las relaciones internacionales, ampliando su capacidad de negociación frente a terceros. Al efecto debe prestarse particular atención a los mecanismos de cooperación e integración ...".

Aun cuando pueda parecer reiterativo, se subraya el carácter de bases para una discusión que también presenta el Capítulo relativo al marco de la cooperación política económica externa que deben estructurar los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

d) Dimensión política del Parlamento Andino

En el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena puede apreciarse una constante búsqueda para perfeccionar la legalidad y eficacia del mismo. Lamentablemente no es posible afirmar lo mismo en relación a la inquietud por otorgarle legitimidad a dicho quehacer político pese a su emvergadura.

La legitimidad, como se afirma en este Capítulo, "es inseparable de la participación política, toda vez que no es sino el consenso que debe buscarse en torno a la creencia de que el proceso de integración y cooperación regional es válido y consecuente con las aspiraciones políticas de mayor autonomía y realización nacional".

Los partidos políticos, principalmente en el marco institucional determinante de su actividad, como lo es el Parlamento, son actores permanentes dentro de un proceso de integración económica y concertación política en el que esté empeñado el país del que forman parte, y son, a la vez, instrumentos de legitimidad al irradiar su convicción para enfocar un determinado asunto de interés general a toda la opinión pública.

Son los partidos políticos, principalmente en el marco de los Parlamentos en que actúan y que animan, los que incorporarán a la conciencia colectiva de los pueblos el ideario de la integración andina latinoamericana.

"El proceso de integración debe incorporarse al sistema de creencias políticas de los pueblos del área", se afirma en este Capítulo. Son los partidos políticos los pilares de aquella inserción en el acervo cultural de los pueblos.

Asimismo, se presenta tres esbozos de clasificación de los partidos políticos de la subregión andina, válidos, naturalmente, para el conjunto latinoamericano. Se utilizan al efecto estudios hechos sobre el particular por analistas latinoamericanos: Wilhem, chileno; Vacchino, argentino y Méndez Munevar, colombiano.

Por cierto que escapa al propósito de este trabajo, el análisis de los principales partidos políticos democráticos de la subregión tanto en su posición doctrinaria como en su actitud práctica frente a la integración económica. Un panorama de tal naturaleza debería elaborarse por especialistas de los detalles partidistas.

Debe tenerse presente que para lograr una mayor eficacia y un mejor ordenamiento doctrinario en el ámbito del Parlamento Andino, los partidos políticos allí representados deben agruparse al tenor de las diversas ideologías que dicen representar, sin una consideración puramente nacionalista de su bagaje programático.

e) El Capítulo V, pretende discurrir sobre la necesidad de insertar la concertación política externa lograda en el ámbito del Pacto Andino en esferas de alcance regional más amplio, principalmente dentro del Sistema Económico Latinoamericano. La idea central es que en los procesos de estructuración del Parlamento centroamericano, del andino y del latinoamericano, se contemple desde su gestación una adecuada coordinación y se asegure su convergencia. Estos tres esfuerzos forman parte de un todo regional. El SELA proporciona el marco institucional en el cual puede alcanzarse una plena compatibilidad y una activa participación de los partidos políticos en los diferentes procesos de integración y cooperación. En este sentido se proponen fórmulas específicas para lograr tales metas.

f) Finalmente, el estudio presenta antecedentes sobre el Parlamento Europeo, los que puedan contribuir a ubicar el papel de una institución de tal naturaleza en un esquema de cooperación económica y concertación política regional. Todos estos elementos de juicio están destinados a enriquecer los debates que se suscitarán sobre el robustecimiento institucional del Parlamento Andino.

Como ha sido costumbre inveterada en América Latina mirar a Europa tratándose de estructurar instituciones políticas y aun regímenes de gobierno, parece oportuno considerar detenidamente el análisis de las circunstancias políticas peculiares del ámbito europeo que se plantean en el primer punto del último Capítulo y aun profundizar en estudios complementarios las comparaciones que sean pertinentes.

En síntesis, la caracterización del Parlamento Andino como órgano principal del Acuerdo de Cartagena, supone conferirle a dicho órgano competencias específicas para intervenir, sea por iniciativa propia o a requerimiento de otros órganos políticos de la subregión, en la formulación, proposición y vigilancia de algunas materias cuya trascendencia política para la cooperación e integración regional resulten indiscutibles. En el documento

que se presenta a discusión se plantean diversas alternativas en tal sentido, procurando que las sugerencias no impliquen modificar convenios vigentes. El esquema participativo se irá plasmando básicamente mediante resoluciones de los propios órganos andinos ya existentes, los que deberán comprometerse a hacer efectiva una participación del Parlamento Andino.

De la organización interna que se da al Parlamento Andino, de su nivel de representatividad política, de su capacidad técnica y perseverancia en la ingerencia de las materias que le competen, va a depender, en buena medida, que su aporte sea realmente importante para perfeccionar el proceso andino de integración.

Parece prematuro incursionar desde ya en materias propias de la reglamentación del Parlamento Andino para poder abordar con propiedad su nueva jerarquía de órgano principal del Acuerdo de Cartagena, en tanto no se dilucidan criterios y alternativas que obviamente requieren un pronunciamiento previo a los aspectos procesales involucrados en una reglamentación.

Se insiste reiteradamente en el documento que se presenta en el carácter de fuente de legitimación política que reviste el Parlamento Andino. De modo alguno cabe confundir las nociones de legitimidad con legalidad. Nadie podría poner en discusión la legalidad que presenta el proceso de integración subregional andino. Su marco jurídico actual es inobjetable.

La legitimidad dice relación a la participación política de los pueblos en tales quehaceres y a la gravedad de marginar a los partidos políticos como actores políticos permanentes. No es necesario, y aún podría parecer inconveniente, postular desde ya la elección de los miembros del Parlamento Andino por sufragio universal directo. Hay un ejercicio institucional previo que debe llevarse a cabo tendiente a demostrar la justificación y eficacia de la intervención de un órgano de tal naturaleza. La observación anterior es, por cierto, discutible. Pero es precisamente provocar la discusión más o menos ilustrada sobre este tema el propósito de este documento. El Parlamento Andino puede irse perfeccionando gradualmente como órgano político. Finalmente, cabe formular otra inquietud que plantea este documento. El Parlamento Andino debe contribuir de una manera determinante a configurar una política económica exterior andina, la cual necesariamente ha de proyectarse en las instituciones regionales económicas vigentes en el área. Otros

partidos democráticos de la región coinciden con los planteamientos del Parlamento Andino debieran poder sumarse a esos esfuerzos. Surge, entonces, la necesidad de que los partidos políticos democráticos se inserten, como tales, dada su categoría política de actores estables y permanentes, en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). A tal efecto, se presenta a discusión la posibilidad de estructurar un Comité de Acción como paso previo y transitorio para lograr tales propósitos, aprovechando la flexibilidad institucional del Convenio Constitutivo del SELA.

El tratamiento del tema del Parlamento Andino, no puede desligarse del estudio que debe efectuarse en profundidad sobre el comportamiento efectivo de los partidos políticos de los países miembros del Acuerdo de Cartagena en sus convicciones de cooperación regional y de las posibilidades que éstos pueden ofrecer en el futuro para presentar organizaciones partidarias de dimensión subregional.

La eficacia institucional del Parlamento Andino como órgano principal del Acuerdo de Cartagena, está dada por su posibilidad real de exhibir una adecuada representatividad política. En caso contrario, su aporte como fuente de legitimación política podría resultar contraproducente e inauténtica.

Desde la vigencia del Acta Unica Europea (1987), se fortalece institucionalmente de una manera considerable el Parlamento Europeo. Este órgano se incorpora efectivamente, como se analiza en el documento al proceso decisorio de la Comunidad en las materias y bajo las modalidades que se mencionan, pese a que los parlamentos nacionales europeos, individualmente considerados, no desempeñan un papel realmente relevante en el seguimiento y vigilancia de la integración europea. Esta circunstancia, que bien podría considerarse como paradójica, puede estimarse como un síntoma revelador de que la política europea es indisoluble de las políticas nacionales y que es aquella dimensión política la verdaderamente interesante. El documento transcribe la opinión de algunos analistas públicos de los países europeos en relación al papel que juegan los parlamentos nacionales en la formulación de la política exterior. En Europa, en cierto sentido, la política europea es considerada nacional.

Tres conclusiones elementales fluyen del documento en relación al tema del Parlamento Europeo las cuales resultan importantes de considerar desde una perspectiva latinoamericana:

a) El Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal directo, constituye un ejercicio de ciudadanía europea válido para legitimar políticamente la Comunidad en sus complejas proyecciones.

b) El Parlamento Europeo tiene atribuciones e ingerencias en relación al perfeccionamiento político de la Comunidad que no son una proyección regional de las atribuciones que ejercen los parlamentos nacionales en cada estado. Es un órgano público comunitario dotado de atribuciones evolutivas para contribuir de una manera eficaz a la determinación de una política europea.

Su carácter netamente político y la fuente de legitimidad que implica justifican plenamente el gradual perfeccionista del Parlamento Europeo.

c) En el Parlamento Europeo se expresan las ideologías de los partidos políticos que fluyen en cada estado, las cuales se organizan regionalmente para promover, vigilar y seguir de cerca el proceso europeo de integración y cooperación política. Aquella visión y organización regionales son consecuencia del parentesco y afinidad ideológica que ofrecen los distintos grupos, y no el resultado de intereses económicos o geográficos determinados que se agotan en cada nación individualmente considerada. Ninguno de aquellos partidos políticos pretenden suprimir la base profunda del sistema europeo cual es el ejercicio del pluralismo político. Puede discutirse el grado efectivo de cohesión doctrinaria entre los grupos europeos de distinto signo, pero no se encontrarán los que buscan constituir hegemonías irreductibles para construir Europa excluyendo a otros grupos.

I. SENTIDO Y FORMA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ANDINO

1. Un ordenamiento jurídico para cumplir objetivos explícitos

El sentido del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es el de conferirle a los países miembros un determinado sistema legal, donde las instituciones e instrumentos del Tratado sirvan, adecuadamente, al desarrollo de los objetivos perseguidos en un marco creciente de legitimidad y eficacia.

Dentro de la perspectiva de los propósitos u objetivos considerados por los países miembros, (sea en el Convenio primitivo o en sus tratados complementarios) es que cabe valorar la forma otorgada a las instituciones comunes y a los instrumentos jurídicos que deben ejecutarse para perfeccionar el Convenio.

El Acuerdo de Cartagena es un convenio internacional particularmente explícito en lo que respecta a señalar los objetivos perseguidos por los países miembros. La sola lectura de aquellos es suficiente para percibir la naturaleza del proceso que debe desarrollarse, como el ámbito de competencia y la jerarquía que debieran tener las instituciones e instrumentos para que puedan actuar y desarrollar, adecuadamente, aquellos fines. Se debe entender que los principios de legalidad y eficacia jurídica son los supuestos básicos que inspiran un sistema legal.

Los países miembros, al suscribir el Acuerdo de Cartagena y con posterioridad el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del mismo (28 de mayo de 1979), han reiterado claramente su voluntad de actuar sometidos a un determinado ordenamiento jurídico, cuya forma se han encargado de ir precisando, al tratar de desarrollar los objetivos del Acuerdo. Junto a una expansión teleológica del Acuerdo de Cartagena se ha ido desarrollando una expansión institucional.

El hecho de constatar que ha habido una evolución incrementalista en los objetivos e instrumentos del Acuerdo, no quiere decir que jurídicamente las instituciones y el ordenamiento legal del mismo se hayan ido perfeccionando de una manera simultánea y adecuada con tales cambios. El Acuerdo de Cartagena, como bien se sabe, no declaró inicialmente su ordenamiento jurídico de manera

inequívoca. Tampoco lo jerarquizó expresamente, ni pudo generar un sistema autónomo de control de la legalidad y de su aplicación efectiva; menos aún de su interpretación uniforme. A diferencia de lo ocurrido en el marco de las Comunidades Europeas no ha habido, en el esquema de integración subregional andino, una equivalencia adecuada inicial entre los objetivos perseguidos por los países miembros y la capacidad de controlar jurídicamente el cumplimiento de los propósitos expresamente declarados en el Tratado.

Los objetivos determinados por los países miembros para configurar actualmente su proceso de integración y de cooperación en la subregión son los siguientes:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social;

- Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación;

- Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano;

- Propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países en el contexto económico internacional;

- Fortalecer la solidaridad subregional y reducir la diferencia de desarrollo existentes.

Los objetivos señalados, tienen, a su vez una finalidad explícita cual es la de "procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión" (artículo 1).

Es de lamentar como ya se señaló que, inicialmente, el Acuerdo de Cartagena no definiera los elementos que integran su ordenamiento jurídico, ni precisara, jerarquizándolas, las fuentes del derecho común a que deben someterse los países miembros para el cumplimiento de tales propósitos.^{1/} El tratado que crea el Tribunal de Justicia declara el derecho comunitario aparte de consagrar el principio de la aplicabilidad directa del mismo en el territorio de los países andinos el cual es igualmente válido, tratándose del derecho originario o del derecho derivado contenido, principalmente, en las Decisiones adoptadas por la Comisión.

Los países miembros del Acuerdo de Cartagena han manifestado, entonces, claramente la intención de que el ordenamiento jurídico que gradualmente crean y desarrollan sea capaz de preservar tanto su legalidad como su efectividad.

Desde sus inicios, el Acuerdo de Cartagena se cuidó de dar forma al principio de la efectividad en el nacimiento de la norma comunitaria y en la manera de gestar la voluntad común capaz de desarrollar los objetivos ya mencionados.

Diez años más tarde, los países miembros, al firmar el Tratado que crea el Tribunal, no sólo enriquecieron el principio de la efectividad, dándole aplicación directa al derecho y creando un mecanismo de solución de controversias y aplicación uniforme del mismo, sino que le otorgaron al ordenamiento andino autonomía y jerarquización jurídica. Crearon un ente jurisdiccional permanente, autónomo, exclusivo y obligatorio. El propósito de plasmar los principios de legalidad y efectividad en el desarrollo del derecho andino tuvo una consagración explícita.^{2/}

Dentro de la esfera propia de la efectividad de las instituciones e instrumentos para ir desarrollando el Acuerdo de Cartagena, la Comisión, la Junta y el Tribunal de Justicia tienen un significado claro y deben someterse a unas formas jurídicas precisas. Este último órgano también desarrolla protección al principio de la legalidad.

Es dentro de la inquietud de los países miembros por preservar e incrementar la legitimidad del proceso de integración y cooperación económica y social que deben llevar a cabo, que la presencia activa del Parlamento Andino cobra su verdadera dimensión, como se apreciará más adelante.

Clarificada la convicción de que en la subregión se ha creado eficazmente una comunidad de derecho, cuyos elementos señala con propiedad el jurista colombiano Luis Carlos Sáchica ^{3/} queda pendiente determinar si se dan, en cambio, aquellos supuestos políticos y jurídicos que permitan irle otorgando al proceso una auténtica legitimidad, en el sentido dado a aquel principio en otra sección de este trabajo. Es entonces, dentro de este último orden de ideas que interesa destacar el papel del Parlamento.

Con todo, a riesgo de incurrir en el tratamiento de aspectos que ya han sido analizados suficientemente por juristas latinoamericanos,^{4/} es útil subrayar el papel de la Comisión, la Junta y el Tribunal de Justicia en el

ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. Parece ilustrativo recordar los elementos jurídicos básicos de la legalidad y eficacia creados en el ordenamiento andino, antes de analizar el principio de la legitimidad.

2. El actual mecanismo legislativo del Acuerdo de Cartagena

La Comisión es el órgano máximo del Acuerdo y como tal "tiene capacidad de legislación exclusiva sobre las materias de su competencia" (artículo 6). Las materias de competencia de la Comisión sobre las que tiene capacidad exclusiva son, virtualmente, todas las comprendidas en el Acuerdo y abarcan, los siguientes aspectos:

- Armonización de la políticas económicas y coordinación de los planes de desarrollo (Capítulo III) para lo cual actúa a propuesta de la Junta (artículos 27 y 28);

- Programación industrial (Capítulo IV) para lo cual actúa a propuesta de la Junta conforme los artículos 32 (Programas de Integración Industrial) y 38 (Proyectos de Integración Industrial);

- Programa de liberación, en los términos del Capítulo V y actuando a propuesta de la Junta (artículos 53, 54 y 56);

- Arancel externo común, en los términos del Capítulo VI, actuando a propuesta de la Junta (artículos 64, 65, 68, 69, 70 y 71);

- Régimen agropecuario, adoptando, a propuesta de la Junta, las medidas contempladas en el Capítulo VII. Aquella medida, se expresa en sistemas, programas, acciones, normas y mecanismos (artículos 73, 74, 76 y 77);

- Competencia comercial en los términos del artículo 78, actuando a propuesta de la Junta;

- Integración física; actuando a propuesta de la Junta, adoptará los programas propios del artículo 90;

- Asuntos financieros, en los que deberá actuar a propuesta de la Junta al aprobar las acciones del artículo 92 de coordinación de políticas financieras y de pagos;

- Régimen especial para Bolivia y el Ecuador en los términos del Capítulo XIII (artículos 98, 100 y 107).

En las materias concernientes a la cooperación económica y social la Comisión deberá actuar sin la iniciativa previa de una proposición de la Junta. Al efecto, podrá aprobar programas para orientar las acciones externas conjuntas de los países miembros, especialmente en lo relativo a las negociaciones con terceros países y grupos de países, así como para la participación en foros y organismos especializados en materias vinculadas a la economía internacional.

La Junta, en cambio, dada su naturaleza jurídica de órgano de proposición (iniciativa legislativa), excepcionalmente tiene competencia directa para resolver diversas cuestiones. Posee normalmente la facultad de iniciar el proceso legislativo al formular su propuesta a la Comisión. Según el artículo 15, le corresponde expresamente "formular a la Comisión proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo, con la mira de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible". En el actual ordenamiento jurídico, no es posible sostener que la Junta tenga la exclusividad en la presentación de iniciativas legislativas.

El artículo 12, igualmente, faculta a los países miembros a someter a la consideración de la Comisión diversas proposiciones.^{5/} Asimismo, la Comisión queda dotada, a raíz del Protocolo Modificatorio, de la atribución de modificar los plazos previstos en los distintos mecanismos del Acuerdo, "así como revisar o actualizar los normas para las cuales tiene competencia".

En el ejercicio de esta última atribución, se estima que la Comisión no podría revisar normas que aprobó en su oportunidad "a propuesta de la Junta", sin una iniciativa previa de ésta, ya que la competencia de revisión debe ejercerla de la misma manera que se gestó la norma original, de conformidad al propio ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. Por otra parte, cabe destacar que revisar es lisa y llanamente, "someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla". La facultad concedida, entonces, a la Comisión es de un alcance muy amplio. (Ver letra 1 del artículo 7).

Puede ser ilustrativo considerar lo dispuesto en los tratados europeos en materia de revisión. Como el de París (CECA), los tratados de Roma (CEE y EUROATOM) hacen participar a las instituciones comunitarias, y particularmente al Parlamento, en los procedimientos de revisión. Sin embargo, no proveen, como el Tratado de la CECA, de un procedimiento general de revisión. Pero

estos tratados, principalmente el concerniente a la EURATOM, contienen numerosas disposiciones que permiten modificar sus reglas, a proposición de la Comisión (órgano técnico-comunitario) y decisión del Consejo. En los casos más importantes se requiere expresamente la consulta al Parlamento. Es lo que dispone al efecto los artículos 14, 38 y 126 del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

3. Los mecanismos de vigilancia y control del Acuerdo de Cartagena

Son varias las instancias previstas en el Acuerdo de Cartagena y en sus modificaciones posteriores que se orientan a vigilar y controlar el desarrollo del proceso emprendido por los países miembros para lograr los objetivos del artículo 1. Así, la Junta del Acuerdo de Cartagena, conforme al artículo 15 debe "velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión" y "evaluar anualmente los resultados de la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y proponer a la Comisión las medidas correctivas pertinentes de carácter positivo" (letra f del artículo 15).

Podría definirse el papel de vigilancia que el Acuerdo le concede a la Junta como una instancia técnica de control preventivo y de persuasión correctiva. A raíz de la evaluación anual prevista, le cabe a la Junta pronunciarse sobre los aspectos o situaciones precisas que puedan considerarse negativos emanados de conductas, políticas o normas aplicadas por los gobiernos y representárselas a la Comisión.

Aparte de ello, el artículo 23 del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, configura claramente la capacidad de la Junta para actuar como titular de una acción de incumplimiento. Dispone al efecto que: "cuando la Junta considere que un país miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, le formulará sus observaciones por escrito". El país miembro deberá contestarlas dentro de un plazo compatible con la urgencia, que no excederá de dos meses. Recibida la respuesta o vencido el plazo, la Junta emitirá un informe motivado. Si el

dictamen fuere de incumplimiento y el país miembro persistiere en la conducta que ha sido objeto de observaciones, la Junta podrá solicitar el pronunciamiento del Tribunal.

De igual manera, pero no actuando en este caso por iniciativa previa, la Junta debe emitir un dictamen motivado cuando un país miembro le eleve reclamos de incumplimiento en que ha incurrido, a juicio de éste, otro país miembro. Es la Junta, entonces, en el ordenamiento jurídico propio del Acuerdo de Cartagena el verdadero órgano de vigilancia y control. Sólo ante su inactividad, conforme al artículo 24 del Tratado que crea el Tribunal, un país reclamante puede acudir directamente al Tribunal.

Por otra parte, la Comisión del Acuerdo de Cartagena también ejerce funciones de vigilancia al velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Cartagena y del Tratado de Montevideo de 1980. El artículo 7, aparte de conferirle tal competencia, le otorga a la Comisión la obligación de "evaluar trienalmente el proceso de integración". Incluso a partir de aquella evaluación es que la Comisión puede actuar modificando plazos, revisando y actualizando las normas para las cuales tiene competencia como ya se dijo.

Por cierto que el control jurisdiccional lo ejerce el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. El artículo 5 del Tratado que lo crea, señala que "los países miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena". Se comprometen, asimismo, "a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación".

En el artículo 15 del referido Tratado se dispone, por su parte, que si la sentencia fuere de incumplimiento, el país miembro cuya conducta ha sido objeto de reclamo, quedará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia dentro de los tres meses siguientes a su notificación.

En definitiva, las sanciones pueden ser aplicadas no sólo por el país directamente afectado sino también por los demás miembros del Acuerdo (responsabilidad colectiva de cumplimiento). No es la oportunidad, por cierto, de extenderse en mayores detalles sobre el tema de la acción de

incumplimiento, pero, para subrayar su magnitud jurídica se llega al hecho que incluso los particulares afectados son titulares de ésta conforme al artículo 27 del Tratado del Tribunal y al artículo 80 del Estatuto del Tribunal. Los particulares recurren al Tribunal de su propio país, como ante los tribunales de otro país de la subregión.

Asimismo, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena es el que controla la legalidad del ordenamiento jurídico. Al efecto, dada la naturaleza y el alcance del ordenamiento jurídico andino (autónomo y de aplicación directa obligatoria) era necesario contar con un órgano propiamente contralor de la legalidad.^{6/} Como señala, en forma breve e ilustrativa, el jurista Alberto Zelada Castedo, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena se define por los siguientes rasgos: "1) es un órgano principal del sistema institucional del programa de integración económica del Grupo Andino; 2) tiene la función básica de asegurar el respeto del derecho en la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena; 3) ejerce las competencias de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que se susciten a propósito de su aplicación e interpretar el ordenamiento jurídico subregional, asegurando que dicha interpretación sea uniforme; y 4) en el cumplimiento de sus funciones y en el ejercicio de sus competencias debe actuar con independencia de los gobiernos de los países miembros y de los otros órganos el Acuerdo".^{7/}

Hasta el momento, las instituciones y procedimientos mencionados expresan el propósito de procurar darle al proceso andino de integración un marco jurídico común, autónomo, eficiente y estable. Los Jefes de Estado de los países miembros del Acuerdo de Cartagena en 1979 (Mandato de Cartagena) señalaron que "con la creación de la función jurisdiccional el Acuerdo de Cartagena alcanza plenitud institucional, reafirma su personalidad jurídica internacional, su propia autonomía y la permanencia de sus objetivos, órganos y mecanismos".

4. Los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico andino

a) Instancias intergubernamentales de participación

La Comisión definida como el órgano máximo del acuerdo es claramente un órgano de los gobiernos. Está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los países miembros.

En el desarrollo del artículo 27 del Acuerdo que insta a los países a establecer "procedimientos y mecanismos de carácter permanente", para lograr los propósitos de coordinación de planes y armonización gradual de políticas económicas y sociales, se fueron creando los Consejos. Estos están constituidos por representantes de alto nivel de las instituciones nacionales encargadas de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y de las políticas correspondientes. Tienen entre otras facultades las funciones de formular recomendaciones a la Comisión, colaborar con la Junta en la elaboración de sus propuestas y cooperar en la aplicación de las Decisiones sobre armonización y coordinación de planes de desarrollo. Son, claramente, órganos intergubernamentales. Actualmente se les define como órganos subsidiarios.

Sea cual fuere su categoría jurídica, se trata de instancias de participación gubernamental, que es lo que interesa destacar. Aparte de los Consejos, cabe recordar que la Junta está facultada para promover reuniones periódicas de organismos nacionales encargados de formular o ejecutar las políticas económicas y la planificación.

b) Los Consejos Consultivos y la participación de los grupos sociales

En el nuevo marco institucional previsto en el Acuerdo de Cartagena desaparece el Comité Asesor Económico y Social creado en el artículo 22 primitivo. Este era un organismo consultivo mixto (de empresarios y trabajadores). Se pretendía una representación conjunta de aquellos grupos sociales, por lo que se acercaba al órgano similar concebido en Europa.

El símil europeo, no obstante, debe dictaminar necesariamente sobre algunas materias antes de que el Consejo adopte una propuesta. En la CEE, este órgano está integrado por 156 miembros que representan a los empresarios,

los sindicatos obreros y otros numerosos grupos de intereses de los países miembros, así como a los agricultores y los consumidores.

En el nuevo marco institucional otorgado al Acuerdo de Cartagena, se crean dos Consejos Consultivos: uno empresarial y otro laboral (artículos 20 y 21). Cada uno de ellos "integrados por delegados del más alto nivel elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral en cada uno de los países miembros".

Estos Consejos Consultivos emiten su opinión ante la Comisión o la Junta, a solicitud de éstas o por propia iniciativa, "sobre los programas o actividades del proceso que fueren de interés para los sectores empresarial y laboral". Dictan su reglamento interno donde se determinará el número de delegados por país.

Desaparece la idea, incluso, de postular una sesión conjunta de ambos Consejos, aun cuando en la práctica pueda ocurrir, a lo menos como posibilidad jurídica.

Obviamente, no se mencionan las materias sobre las cuales la Comisión o la Junta recabará tales opiniones. Naturalmente que aquellas opiniones no son jurídicamente vinculantes. Tampoco ocurre aquella vinculación en el marco europeo.

La participación de las fuerzas sociales pertinentes podría ser concebida sectorialmente a raíz de la introducción del nuevo Capítulo sobre Cooperación Económica y Social, mediante mecanismos de vinculación insertos en las acciones de cooperación conjunta que deben llevar a cabo los países miembros. Dichas acciones se entienden encaminadas a los objetivos de desarrollo social que expresamente se señalan, como "programas y proyectos en los campos de la salud, la seguridad social, la vivienda de interés social, la educación y cultura" (Capítulo XIV).

Los propios Consejos Consultivos podrían proponer modalidades específicas de vinculación de esta naturaleza, especialmente el integrado por trabajadores de la subregión e ir formulando un sistema de seguimiento y vigilancia de tales iniciativas en cada programa y proyecto incluido en el área de desarrollo social. Parece más factible perseguir una participación circunscrita a programas y proyectos concretos donde deberán actuar fuerzas sociales determinadas que una participación global de aquellos grupos. Con

este criterio se aminora, asimismo, el problema político de la representatividad que debe procurar niveles aceptables de autenticidad.

Cabe esperar, por consiguiente, que los propios Consejos Consultivos sugieran fórmulas de participación social en los proyectos, acciones y programas propios de la Cooperación Económica y Social. En cambio será la Junta del Acuerdo de Cartagena quien pueda provocar una participación empresarial adecuada en relación a los Programas y Proyectos de Integración Industrial.

En todo caso, llama la atención que no se haya introducido como un objetivo preciso en las reformas al Acuerdo de Cartagena, el propósito de plasmar mecanismos que promuevan una participación efectiva de los grupos sociales en el desarrollo de los nuevos instrumentos y acciones de cooperación económica y social. Pese a la manifestación explícita de expandir el proceso de integración a nuevas áreas, el marco sumamente limitado de participación de las fuerzas sociales en el proceso permanece estático.

Si bien es cierto que el Acuerdo de Cartagena, desde el punto de vista del avance de su ordenamiento jurídico, aparece sustancialmente perfeccionado considerando la aplicación de los principios de legalidad y eficacia del derecho no parece avanzar en lo que respecta a procurar una creciente participación y legitimidad política y social.

c) El marco de la participación política en el Acuerdo de Cartagena

El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino data del 28 de octubre de 1979. Está definido como órgano principal del Acuerdo de Cartagena. Es un órgano deliberante común del proceso de integración subregional.

Interesa, en esta sección del trabajo, analizar al Parlamento Andino en su vinculación específica con el proceso de integración económica (y de cooperación económica y social) del Acuerdo de Cartagena. Aquella vinculación está determinada jurídicamente en, a lo menos, tres propósitos propios del Parlamento. En su Tratado Constitutivo se señala que sus objetivos son, entre otros:

- Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración subregional andina;

- Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;

- Fomentar del desarrollo de una conciencia comunitaria andina;
- Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana.

El Parlamento Andino debe coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración subregional andina el cual tiene, como se ha visto en líneas anteriores, objetivos precisos, determinados mecanismos institucionales de expresar la voluntad común y sus propios esquemas de vigilancia y control.

La única forma orgánica de que se pueda proceder a materializar tal propósito de promoción y orientación es creando una vinculación institucional efectiva entre el Parlamento Andino y los órganos que de una manera u otra crean al derecho andino.

Promoción es la acción de "iniciar o levantar una cosa, procurando su logro". Orientar es "dirigir o encaminar una cosa hacia un fin determinado". El papel del Parlamento Andino se inserta, entonces, en dos esferas posibles de actividad funcional sólo en relación, claro está, al proceso subregional andino de integración y de cooperación económica y social:

i) Provocar, mediante la formulación de los planteamientos del caso, determinadas iniciativas, particularmente en aquellas materias que son propias de coordinación de política (planes) o de armonizaciones legislativas, según se distingue en el Acuerdo de Cartagena.

Como el Parlamento Andino no tiene legalmente capacidad directa de iniciativa legislativa, la cual es reservada a la Junta o a la Comisión o incluso a los países miembros, actuando individual o colectivamente, debe entenderse que provocando la consideración de determinadas iniciativas, ante los órganos del Acuerdo que corresponda, está promoviendo el proceso conforme a la intención del artículo 12 letra a) del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

La presentación de su iniciativa no generaría la obligación de aprobarla. Es un elemento de juicio que aporta el Parlamento Andino ante el órgano de proposición. La Junta al presentar su propuesta a la Comisión debe hacerle presente a ésta las sugerencias y recomendaciones recibidas por el Parlamento. La Comisión determinará acerca del modo y oportunidad de considerar aquellas iniciativas y si procede dar una respuesta fundada al Parlamento.

Tratándose de las materias propias del Capítulo sobre Coordinación Económica y Social, el Parlamento podrá inquirir de la tramitación y

consideración de sus sugerencias o recomendaciones. La Comisión le dará las explicaciones pertinentes, en el caso que decida que tales recomendaciones incidan realmente en las acciones previstas en tal Capítulo.

Dentro de este orden de ideas, podría desarrollarse el propósito de promoción contemplado en el Tratado del Parlamento Andino. En el artículo 13 letra c) del instrumento precitado se le otorga al Parlamento la atribución de "proponer medidas y sugerencias y coadyuvar a la aproximación de las legislaciones". Con el nuevo tenor del artículo 5 del Acuerdo de Cartagena, esta facultad cobra mayor relieve.

ii) Orientar el proceso de integración equivale a hacer esfuerzos para encamilarlo dentro de los objetivos previstos e implica más que una promoción del mismo, una función de vigilancia política.

La orientación es propia precisamente de los órganos deliberantes. En virtud del propósito de orientar el proceso, es que puede examinar la marcha del mismo, solicitando los informes técnicos correspondientes y hacer presente sus inquietudes, aun cuando no pueda llegar a ejercer un control político propiamente tal como en el caso del Parlamento Europeo.

La función de órgano deliberante común otorgada al Parlamento cobra mayor sentido en dos circunstancias que cabe subrayar:

- La posibilidad de debatir políticamente las situaciones y los conflictos externos que rodean al proceso de integración y de cooperación económica y social, originados en circunstancias ajenas al esquema jurídico mismo del proceso, pero que repercuten directa o indirectamente en éste; y

- La posibilidad de debatir los llamados conflictos de concepción que se originan "en un distanciamiento entre la concepción global o parcial del proyecto y su formulación jurídica original con lo que alguna o todas las partes entienden luego que debe ser dicho proyecto, o que deberían ser los cambios a introducir en él, o las formas de encarar su solución".^{8/}

La inactividad legislativa de los órganos del Acuerdo frente a situaciones que debieran ser objeto de interés común a juicio del Parlamento es otra variable posible de su facultad deliberante. El propio Parlamento Andino ha estructurado para estas materias la Comisión Segunda: de Asuntos de Integración.

II. MODALIDADES DE ACCION DEL PARLAMENTO ANDINO

(Bases para discutir)

El Parlamento Andino, dada su actual jerarquía jurídica de órgano principal del Acuerdo de Cartagena, podría intervenir en el proceso jurídico de perfeccionamiento de aquel Convenio, ejerciendo acciones de distinta naturaleza y consecuencias jurídicas. Se han contemplado, al efecto, cuatro campos de acciones posibles:

Competencia directa del Parlamento Andino

El Parlamento debe tener la facultad de formular planteamientos (bases, criterios, iniciativas) directamente al órgano de proposición del Acuerdo. La Junta puede contar así con mayores elementos de juicio al estudiar sus proposiciones. Será eso sí, en definitiva, la Comisión la que resuelva si se dará respuesta, en cada caso, a los planteamientos formulados por el Parlamento al momento de pronunciarse sobre proposiciones que le someta la Junta.

En los planteamientos formulados por el Parlamento Andino que incidan, a juicio de la Comisión, en materias propias del Capítulo XIV del Acuerdo relativo a la cooperación económica y social, debería tener una participación más decisiva. Ella se expresaría en la obligación de la Comisión de informarle al Parlamento del tratamiento dado a sus sugerencias al momento de discutir los proyectos, acciones y programas derivados del referido Capítulo.

Materias en las que debe ser informado el Parlamento Andino

En otras materias, señaladas taxativamente, y que dicen relación a instrumentos específicos del Acuerdo, el Parlamento deberá ser oportunamente informado. A tal efecto, la Junta, en su calidad de Secretario Permanente del Acuerdo le deberá remitir los antecedentes respectivos.

En todo momento, el Parlamento Andino podrá recabar información y solicitar antecedentes técnicos del Secretariado del Acuerdo, en el entendido,

que aquellas solicitudes de información no implican el ejercicio de control político, pero permiten un seguimiento adecuado del proceso.

Facultad de la Comisión para consultar previamente al Parlamento Andino

Quando la Comisión así lo estimare, actuando por unanimidad, podrá en caso concretos y sin el propósito de establecer precedentes, consultar previamente al Parlamento antes de adoptar determinadas decisiones. Podría ser particularmente interesante recurrir a un mecanismo de este tipo, al ir perfeccionando los proyectos, acciones y programas propios de la cooperación económica y social emanados del Capítulo XIV.

Vigilancia política del proceso por parte del Parlamento Andino

Finalmente, en este Capítulo del trabajo se sugieren algunas modalidades de ejercicio de una especie de vigilancia política del Parlamento Andino, con ocasión de la presentación de informes anuales de actividades y de evaluación de resultados de aplicación del Acuerdo.

En una mayor medida, por cierto, podrá intervenir el Parlamento tratándose de la observación del cumplimiento de recomendaciones que éste haya formulado, sea de iniciativa propia o a petición de la Comisión.

En las páginas siguientes se presenta un panorama más detallado del posible campo de acción del Parlamento Andino.

1. Competencia directa del Parlamento Andino

En el gradual desarrollo de ciertas materias contempladas en el Acuerdo de Cartagena es conveniente otorgarle al Parlamento la posibilidad de expresar sus planteamientos y criterios directamente ante la Junta como órgano de proposición. Esta considerará dichos planteamientos y criterios al presentar las proposiciones respectivas ante la Comisión, según la naturaleza y oportunidad de aquellas. La Junta, en todo caso informará a la Comisión con ocasión de la presentación de sus propuestas, sobre el contenido y alcance de

las sugerencias que haya recibido por parte del Parlamento. Si se estimare conveniente, la Comisión a propuesta de la Junta, dará respuesta a aquellos planteamientos y criterios formulados por el Parlamento Andino.

El Parlamento puede expresar sus opiniones directamente a la Junta precisando bases, criterios e iniciativas para las diversas materias de su competencia. Ellas se relacionan con los siguientes temas:

a) Artículo 23:

Adopción de una estrategia para el desarrollo de la subregión.

b) Artículo 24:

Promover la coordinación de planes de desarrollo y armonización gradual de políticas sociales y económicas.

c) Artículo 28:

Facilitar el propósito de armonizar, gradualmente, las legislaciones económicas y los instrumentos y mecanismos de regulación y fomento del comercio exterior de los países miembros.

d) Artículo 30:

Posibilitar la ejecución del proceso de desarrollo industrial conjunto, considerando los objetivos previstos en este artículo.

e) Artículo 72:

Impulsar el desarrollo agropecuario y agroindustrial conjunto, como asimismo un mayor grado de seguridad alimentaria subregional.

f) Artículo 89:

Impulsar una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico y fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración. A tales efectos se dará atención preferente a los sectores indicados en este artículo.

g) Artículo 92:

Contribuir al propósito de ejecutar acciones y coordinar políticas en materias financieras y de pagos.

h) Régimen especial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo:

Contribuir al propósito de promover políticas de desarrollo, especialmente, en favor de Bolivia y el Ecuador y a la adopción de medidas para asegurar la eficacia y el aprovechamiento del Régimen Especial contemplado en el Acuerdo de Cartagena.

i) Cooperación económica y social:

Contribuir a los propósitos de cooperación económica y social contemplados en el Capítulo XIV. Se deberá dar atención preferente a los planteamientos del Parlamento Andino al aprobarlos proyectos, acciones y programas destinados a ejecutar los propósitos de este Capítulo. En este caso, la Comisión deberá responder, fundadamente, sobre el tratamiento que puede otorgársele a tales recomendaciones o sugerencias al momento de discutir los proyectos, programas y acciones pertinentes.

En síntesis, la presentación por parte del Parlamento Andino de recomendaciones que contribuyan a perfeccionar los propósitos señalados en los preceptos indicados, genera efectos de distinta naturaleza y consecuencia jurídica:

a) La Junta conoce tales bases, criterios e iniciativas lo cual indudablemente contribuye a enriquecer los elementos de juicio que habrá de considerarse al formular sus proposiciones a la Comisión;

b) La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá dar respuesta a los planteamientos del Parlamento según la naturaleza y oportunidad de los mismos;

c) La Comisión, tratándose de planteamientos formulados por el Parlamento Andino en materias que relativas a la cooperación económica y social, deberá, a través del Secretariado Permanente del Acuerdo, dar respuesta oportuna a tales opiniones y considerar las bases, criterios e iniciativas del Parlamento al discutir los proyectos, acciones y programas pertinentes.

2. Materias en las que debe ser informado el Parlamento Andino

El Parlamento Andino deberá ser oportunamente informado de las proposiciones que formule la Junta a la Comisión, tratándose de la presentación de los siguientes instrumentos:

- Programas de integración industrial (artículo 32);
- Proyectos de integración industrial (artículo 38);
- Sistemas, programas, acciones, normas y mecanismos propios del Régimen Agropecuario (artículo 72);
- Programas derivados del Capítulo XII sobre integración física (artículo 89);

- Acciones derivadas del artículo 92 sobre asuntos financieros;
- Medidas emanadas del Capítulo XIII propias del Régimen Especial para Bolivia y el Ecuador;
- Proyectos, acciones y programas destinados a desarrollar los propósitos del Artículo XIV, relativo a Cooperación Económica y Social.
- Proyecto de presupuesto anual y de contribución de los países miembros.

La Comisión podrá señalarle a la Junta, en virtud de lo preceptuado en el artículo 7, letra d), otras materias sobre las cuales deba informar al Parlamento. La información que se suministre no genera compromiso jurídico para la Comisión, ni puede servir para dilatar el procedimiento de adopción de decisiones previsto en el Acuerdo de Cartagena.

3. Facultad de la Comisión para consultar previamente al Parlamento Andino

La Comisión, actuando por unanimidad, puede resolver que en una materia específica sometida a su consideración sea necesario consultar previamente al Parlamento. Este deberá pronunciarse sobre la misma o más tardar dentro de 60 días de recibida la consulta. Será la Junta del Acuerdo de Cartagena (Secretariado Permanente) quien remita la consulta y reciba la respuesta pertinente.

4. Vigilancia política del proceso por parte del Parlamento Andino

El Parlamento Andino deberá recibir el Informe Anual de la Junta sobre sus actividades, sobre la evaluación de los resultados de la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos. En dicha ocasión, el Parlamento podrá formular los planteamientos generales que considere del caso, pudiendo solicitar presentaciones adicionales o la comparecencia de los técnicos que estime oportuno. La Junta habrá de concurrir como órgano colegiado a la sesión convocada para conocer su evaluación anual.

En todo momento, el Parlamento Andino podrá recabar información y solicitar antecedentes técnicos a la Junta del Acuerdo de Cartagena, considerando, exclusivamente, su función de Secretariado Permanente del Acuerdo, dado lo dispuesto en el artículo 15 letra i). Corresponde, por otra

parte, a la Comisión del Acuerdo de Cartagena según lo preceptuado en el artículo 7 letra 1), evaluar trienalmente el proceso de integración. Esta evaluación debiera enviársele formalmente al Parlamento Andino por las mismas razones que la Junta debe notificarlo según el artículo 15, letra f) del Acuerdo de Cartagena.

La deliberación suscitada en el Parlamento Andino a raíz del conocimiento y discusión del informe trianual de la Comisión podría sujetarse a la siguiente tramitación:

a) Relación del Presidente de la Comisión sobre la evaluación emanada del artículo 7, letra 1) del Acuerdo;

b) Apertura del debate sobre la presentación de aquella evaluación;

c) Respuesta dada por el Presidente de la Comisión, asesorado por los miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena los que podrán, a solicitud del Presidente de la Comisión, contestar directamente las observaciones o aclaraciones;

d) El Presidente de la Comisión podrá contestar en un lapso no superior a 30 días aquellas preguntas, observaciones o aclaraciones que estime pertinente someter a consideración de la Comisión o que requieran mayores antecedentes técnicos por parte de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Las respuestas, aclaraciones, informaciones adicionales o estudios derivados del debate serán remitidos por escrito al Parlamento en el lapso que, de común acuerdo, aprueben el Presidente de la Comisión y el Presidente del Parlamento Andino.

El Parlamento Andino puede pedir informaciones periódicas sobre la tramitación de sus propias recomendaciones (bases, criterios e iniciativas) en materia de la Cooperación Económica y Social. Es decir: acciones externas en el campo económico; programas orientados a impulsar el desarrollo científico y tecnológico; acciones en el campo de la integración fronteriza; programas en el área del turismo; acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente; programas de desarrollo social y acciones en el campo de la comunicación social. Esta información periódica la solicitará a la Comisión a través de la Junta como Secretariado Técnico. La Comisión deberá responder en un lapso no superior a 30 días de recibida la comunicación.

III. ESTRUCTURA ANDINA DE UNA COOPERACION
 INSTITUCIONAL PARA LA POLITICA
 ECONOMICA EXTERNA COMUN

(Bases para una discusión)

1. El Consejo Andino y la orientación
 política superior

En el Mandato de Cartagena (mayo de 1979), los países miembros del Acuerdo estimaron que "la progresiva consolidación del proceso de integración económica constituye una base sólida para el afianzamiento de las relaciones entre nuestros países y para afirmar una creciente cooperación política que permita hacer frente a los grandes desafíos emergentes de las aceleradas mutaciones en el sistema internacional". Se señala, asimismo, la importancia de "una política exterior de la subregión que refleje los propósitos comunes que persigue el proceso de integración" y se encomienda a los Ministros de Relaciones Exteriores al estudio y la adopción de una "política externa de largo alcance en asuntos económicos de interés común". También se afirma el propósito colectivo de "intensificar las consultas recíprocas sobre cuestiones referentes a la política mundial y regional con el objeto de armonizar puntos de vista y concertar formas de acción conjunta".

Otras declaraciones formuladas por los países miembros, al más alto nivel político, subrayan imperativamente la necesidad de cooperación política.

Los objetivos de alcance económico de aquella cooperación política se enuncian, por lo demás, explícitamente en los propios instrumentos que crean, tanto el Consejo Ministros de Relaciones Exteriores o Consejo Andino, como el Parlamento Andino.

La dimensión institucional de la cooperación política en cuanto ésta se expresa en esfuerzos para proyectar una determinada posición conjunta en los asuntos externos propios de la subregión, queda formalmente configurada en el Consejo Andino.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o Consejo Andino fue establecido mediante instrumento internacional suscrito el 12 de noviembre de 1979. Al efecto, los países miembros consideraron que "la marcha del proceso de integración hace necesario institucionalizar la proyección externa

conjunta". Se acordó, dentro de ese propósito, otorgarle específicamente las siguientes competencias al Consejo: formular la política exterior conjunta de los países miembros, orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos del Sistema Andino, determinar los medios para la ejecución de las acciones de la política exterior conjunta, y establecer los niveles de coordinación y consulta más apropiados para asegurar su plena aplicación.

Como instancia de orientación política superior, el Consejo debe: "contribuir a la formulación de la política general del proceso de integración subregional y recomendar las medidas que aseguren la consecución de sus fines y objetivos".

Dentro de las estructuras institucionales previstas, es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el que formula y ejecuta la política exterior conjunta. Asimismo, en relación a la Comisión y a la Junta del Acuerdo de Cartagena, el Consejo puede "orientar y coordinar la acción externa" de estos órganos principales del Acuerdo.

Sin lugar a dudas que es difícil determinar en la práctica una línea divisoria clara entre la política exterior conjunta propiamente tal y, por otra, una acción externa que se derive directa e inmediatamente de una política emanada de la integración económica subregional.

En todo caso, interesa destacar que en relación a esta materia no podría haber duplicidad, ni muchísimo menos conflicto de competencia en los hechos, ya que el Consejo Andino y la Comisión del Acuerdo de Cartagena tienen atribuciones de distinta naturaleza. Corresponde al Consejo orientar y coordinar a la Comisión en su política externa de integración económica, la que se traduce, virtualmente, en la formulación de planteamientos, de criterios generales, de bases y alcances posibles de aquella política externa. Las acciones, propiamente tales, las lleva a cabo la Comisión.

Por lo demás, no puede perderse de vista el hecho que, en todo caso, se trata de órganos de carácter claramente intergubernamentales, siendo así, muy difícil imaginar situaciones de roce. En ambos casos, son expresiones de políticas oficiales de los países miembros.

2. La Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena: nuevas competencias

Resulta indiscutible el hecho que, a partir de las modificaciones introducidas al Acuerdo de Cartagena, se ha fortalecido institucionalmente el papel de la Comisión en el propósito de estructurar una política económica externa, sea en materias propias de la integración económica, como en las de la cooperación económica y social.

Sobre el particular deben tenerse presente los siguientes elementos jurídicos:

a) Es un nuevo propósito explícito del Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional;

b) Se prevé que los países miembros adelanten en forma concertada acciones externas en el campo económico y en materias de interés común. En el texto del artículo 3, este mecanismo figura expresamente incorporado como medio de alcanzar los objetivos del artículo 1;

c) La Comisión, en razón del artículo 8, deberá promover la acción concertada de los países de la subregión frente a los problemas derivados de la economía internacional que afecten a cualquiera de ellos y a su participación en reuniones u organismos internacionales de carácter económico;

d) En el Capítulo relativo a asuntos financieros, se expresa, evidentemente, la necesidad de la "cooperación y coordinación de posiciones frente a los problemas de financiamiento externo de los países miembros". (Capítulo XII).

Por la naturaleza misma de la materia legislada, el artículo 92 supone un marco de acciones conjuntas de los países miembros en aspectos financieros y de pagos.

De esta manera, tanto el Consejo como la Comisión y la Junta, tienen, desde sus respectivas competencias, un marco de acción preciso, sea en materia de formulación como de ejecución y proposición de aquellos criterios y medidas que puedan ir configurando una política económica externa conjunta.

3. El Parlamento Andino como órgano principal del Acuerdo y la política económica externa común

De conformidad a lo preceptuado en el literal a) del artículo 12 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, debe recordarse que es un propósito de éste: "coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina". En tal virtud, como órgano principal del Acuerdo, no podría permanecer ajeno en relación a las políticas económicas externas comunes que se planteen en el Consejo Andino, en tanto éstas digan relación a orientar y coordinar la acción externa de la Comisión.

A la vez, tampoco podría permanecer ajeno al desarrollo que resuelva hacer la Comisión de las funciones exclusivas que, básicamente, se le otorgan en materia de política económica exterior común, en particular a través de los artículos 3, 8, 71, 73, letra f), 90, letra d), 92, 109 y 113.

El artículo 8 del Acuerdo, como ya se indicó, encarga a la Comisión la responsabilidad de promover la acción concertada de la subregión frente a los problemas económicos internacionales y a la participación de los países en reuniones y organismos internacionales de carácter económico. En este aspecto, no se le otorga a la Junta facultad de proposición. Tampoco se le confiere capacidad de proponer tratándose del caso de las acciones externas en el campo económico que en materia de interés común deben llevar a cabo los países miembros.

En relación al compromiso del artículo 62 del Acuerdo, los países deben procurar concertar conjuntamente acuerdos de alcance parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Para este fin no se le otorgan facultades específicas ni a la Comisión, ni a la Junta.

En resumidas cuentas, el artículo 92 del Acuerdo (asuntos financieros) es el único texto, en realidad, que hace intervenir a la Junta en materias que tengan incidencia económica externa. El texto, como se acaba de señalar, dice relación a la proposición de acciones que expresen una cooperación y coordinación de posiciones frente a los problemas de financiamiento externo de los países miembros.

El Parlamento Andino, con ocasión del examen periódico que le incumbe efectuar sobre la marcha del proceso de integración, a través de los informes

anuales de la Junta, (o trianuales de la Comisión), podría, simplemente, ser informado del desarrollo de la política económica externa que se prevé.

Institucionalmente, resulta insuficiente aquella limitada forma de participación en una dimensión tan importante del proceso previsto en el Acuerdo de Cartagena tratándose de un órgano principal del mismo. Ahora bien, el Parlamento Andino como posible orientador de una política externa que incida en materias propias de la integración económica o de la cooperación económica y social, previstas en el Acuerdo de Cartagena, tendría que relacionarse directamente con el Consejo Andino, según las estructuras institucionales previstas.

Al efecto, la opción que parece más viable es que el Consejo Andino se comprometa (mediante la aprobación de una decisión relativa al procedimiento) a informar al Parlamento de las iniciativas y acciones que piense llevar a cabo sobre la materia, encargando a uno de sus integrantes para que concorra en su representación a las reuniones anuales del Parlamento. Parece lógico encargar tal función a la Presidencia del Consejo Andino.

En el marco de aquella reunión anual podría irse configurando un vínculo que permitiera, orgánicamente, ilustrar al Parlamento sobre las ideas que tiene al respecto el Consejo, pudiendo surgir de allí un debate político esclarecedor. Aquel intercambio de ideas resultará de evidente beneficio institucional mutuo.

Dada la atribución que tiene el Consejo Andino de orientar a los órganos del Acuerdo en lo que atañe a la elaboración gradual de una política económica externa común, éste estaría en condiciones de ejercer tal atribución con nuevos e importantes elementos de juicio, después de escuchar al Parlamento Andino.

La decisión que podría adoptar al efecto el Consejo Andino debería contemplar el propósito y los alcances procesales de la consulta al Parlamento antes de fijar, en definitiva, la función orientadora que el Convenio Constitutivo le otorga en relación a la Comisión en estas materias. Aquella decisión del Consejo Andino podría formalmente determinar el marco de la cooperación política económica externa del Acuerdo de Cartagena. De evidente interés para ambas instituciones (Consejo y Parlamento Andino) podría ser el establecimiento de un compromiso relativo a la periodicidad anual de aquellas

reuniones. La convocatoria respectiva, en todo caso, debería emanar de la Presidencia del Consejo Andino.

Este diálogo político Consejo-Parlamento se complementaría con la facultad procesal del Parlamento Andino de solicitar antecedentes y plantear sus criterios a la Junta del Acuerdo de Cartagena en aquellas materias de política económica externa para las cuales ésta tiene facultad de proposición ante la Comisión.

La Junta al presentar su propuesta, le expondrá a la Comisión los criterios e iniciativas que ha recibido sobre el particular del Parlamento Andino. La Comisión, a su vez, resolverá sobre el monto y oportunidad de responderle al Parlamento sus planteamientos concernientes a la formulación de una política económica exterior común que estime propia de su competencia. Si se manifestaren dudas en el marco de la Comisión sobre su competencia, ésta podría remitir los antecedentes al Consejo Andino a fin de que los incluya en la tabla de la reunión anual Consejo-Parlamento. Dicha reunión anual, como ya se señaló constituiría, de hecho, el marco de la cooperación política económica externa.

IV. DIMENSION POLITICA DEL PARLAMENTO ANDINO

1. Búsqueda de legitimidad política

En relación a los procesos de integración y de cooperación económica regionales, los juristas han destacado constantemente el atributo de la legalidad como un supuesto básico de aquellos esquemas. Es decir, en todo momento, tanto los tratados constitutivos como las resoluciones posteriores deben ajustarse a un ordenamiento jurídico cuyas dimensiones legales fundamentales ya han sido señaladas.

Dentro del mismo orden de ideas, se enfatiza el atributo de la efectividad en el cumplimiento de las normas propias de estos procesos. En cambio, no se ha subrayado con igual vigor el criterio de la legitimidad. Esta es inseparable de la participación política, toda vez que no es sino el consenso que debe buscarse en torno a la creencia de que el proceso de integración y cooperación regional es válido y consecuente con las aspiraciones políticas de mayor autonomía y realización nacional.

El proceso debe incorporarse al sistema de creencias políticas de los pueblos del área. Debe ser percibido como compatible y armónico con los intereses nacionales y aun necesario, para darle a aquellos intereses una dimensión real.

Son los pueblos, como auténticos generadores de legitimidad, los que deben estar compenetrados de tal creencia. Ello supone, naturalmente, que los partidos políticos democráticos de cada país del área, hayan asumido previamente, la convicción programática de las ventajas de la cooperación regional y hayan decidido convertir esa convicción en un propósito a alcanzar, bajo determinados supuestos y circunstancias.

No se comparte la creencia de que la integración sea, en sí misma, una ideología suficiente para legitimar a los procesos de integración y de cooperación económica regional. Por el contrario, son en definitiva los actores políticos y sociales los que mediante su convicción y su participación en estos procesos, los que le van a ir otorgando legitimidad a tales esfuerzos. La verdadera fuente de legitimación está dada por la creencia

popular. Mientras más generalizada se muestre una creencia, mayor podría considerarse su grado de legitimidad.

La misión del Parlamento es la de representar, funcionalmente, la expresión de las ideas políticas de los pueblos. Tiene una función esencialmente representativa. Evidentemente, son los partidos políticos los canales que organizan, educan y permiten aquella representatividad ideológica. Desde el prisma ideológico son los que deben estar imbuidos de una creencia en torno al proceso de integración regional como instrumento apto para apoyar su ideario.

A partir de aquella creencia, la pluralidad de opiniones puede ser múltiple. Los partidos políticos transmiten demandas y exigencias, consenso y disenso, sostén o impugnación y dentro de esa perspectiva permitirán orientar el perfeccionamiento del proceso de integración y de cooperación.

La estructura parlamentaria, que actúa en la práctica bajo el eje de los partidos políticos, es fuente de legitimación, aparte de ser fuente de representatividad.

De la misma forma que los partidos políticos contribuyen a legitimar (o a substraerle legitimidad) a determinado régimen político, le podrán suministrar o no justificación política a los procesos de integración y cooperación.

Puede que no sea, realmente, una tarea fácil convencer a los propios partidos políticos de las proyecciones de su dimensión subregional o latinoamericana y de las circunstancias políticas y económicas que se derivan del hecho histórico, geográfico y psicológico de pertenecer a una comunidad de destino como es el caso de América Latina.

No en vano, refiriéndose al caso europeo, decía Jean Monnet: "Hay que cambiar el curso de los acontecimientos, si las tendencias se mantienen, si las actitudes son las mismas, si las instituciones son iguales, si la burocracia sigue imperando, si la hipocrecía institucionalizada no se quiebra, si nos quedamos con la alfombra roja y los grandes discursos, con los grandes abrazos ... Sólo una acción inmediata sobre el punto esencial puede cambiar el estado estático actual. Hace falta una acción profunda, real, inmediata y dramática que cambie las cosas y haga entrar en la realidad las esperanzas que los pueblos están a punto de perder". Para Monnet, obviamente, desde su

circunstancia europea, no era necesario proclamar que aquella acción profunda, real, inmediata y dramática debía legitimarse.

En el contexto latinoamericano, incluyendo por cierto a la subregión andina, parece necesario promover la necesidad de una legitimación tratándose de la cooperación regional. La fuente de legitimación está dada por una amplia participación de los actores políticos en los esfuerzos de integración y contribuiría a la vez a enaltecer al Estado Nacional, el cual en el caso latinoamericano se muestra saturado, conforme afirma, justificadamente, Marcos Kaplán: "El Estado (aparato/institución) sufre una dialéctica de centralización/dispersión. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en el poder ejecutivo y en la alta burocracia va en detrimento de los otros poderes, de los grupos intermedios y organismos secundarios, de los partidos, los medios de masas y la opinión pública, de la sociedad civil. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del Estado; a la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin reglas ni mecanismos de ajuste y cohesión".^{9/}

2. Partidos políticos e integración regional: esbozo de una clasificación

Las percepciones de Manfred Wilhelmy, relativas a esta materia (partidos políticos e integración), contribuyen a esclarecer una visión de la magnitud de los esfuerzos que deben emplearse en la búsqueda de una mayor legitimidad para los procesos de integración y cooperación regional, a partir de la participación de los partidos políticos. Según Wilhelmy, podrían dimensionarse los partidos políticos latinoamericanos frente a la integración y cooperación económica regional, considerando tres posiciones ideológicas fundamentales:^{10/}

Las posiciones de los partidos políticos latinoamericanos frente a la integración tienen raíces ideológicas claramente identificables, aunque esta temática ha sido relativamente secundaria, tanto en lo programático como en las actuaciones contingentes de la mayoría de los partidos.

Ciertos períodos en la década de 1960 y algunos partidos que han seguido una línea integracionista consistente, configuran excepciones a esta situación general.

Para los partidos organizados alrededor de caudillos o figuras políticas personalistas, la integración casi no ha existido, lo cual no debe sorprender si se tiene en cuenta la virtual ausencia de posiciones programáticas en tales colectividades. Más bien han sido instrumentos políticos al servicio de ciertas figuras prominentes que han aspirado al poder o, una vez en el gobierno, han tratado de consolidarlo.

a) Partidos de orientación conservadora y liberal

Entre los partidos de orientación conservadora, la integración regional ha encontrado escaso apoyo. Algunos de estos partidos ocasionalmente adoptaron visiones ideológicas que podrían describirse como un hispanismo tradicionalista, que los han predispuesto a favor de algún tipo de asociación hispanoamericana. Se trata de visiones ideológicas de escaso contenido programático y nula proyección económica, crítica en todo caso del panamericanismo y por tanto del sistema interamericano y del rol de Estados Unidos en la región. Obviamente, estas concepciones tradicionalistas han caído en la obsolescencia total con el proceso de democratización española, que ha acabado con el modelo inspirador de esta ideología. Demás está decir que para los políticos conservadores pragmáticos esta corriente nunca tuvo importancia, sobre todo en la medida que los imperativos políticos y las realidades económicas movían a estos sectores a adaptarse a la presencia de Estados Unidos como potencia hegemónica en la región.

Para las colectividades liberales, fuertemente asociadas con las élites y grupos de interés empresariales, la integración merecían ser apoyada en la medida que respondiera a dichos intereses. Ante la declinación de los partidos conservadores de orientación tradicionalista, algunos de los partidos liberales pasaron a asumir en la práctica la representación de los puntos de vista conservador, lo que se tradujo en una pérdida relativa del perfil ideológico de ambos sectores.

Junto a la definición pragmática de las cuestiones económicas —dentro de los límites de una economía capitalista tolerante de un cierto margen de intervención estatal— la derecha latinoamericana ha sido, sin embargo, una

defensora celosa de las prerrogativas de la soberanía nacional, al menos en las relaciones bilaterales y multilaterales al interior de la región. En su calidad de heredera y portadora de las tradiciones diplomáticas nacionales, esta derecha se identifica con la trayectoria de consolidación de la identidad nacional de los estados. En tal perspectiva rechaza los esquemas de integración en la medida que percibe en ellos compromisos reales o potenciales de soberanía nacional. Por consiguiente, desconfía profundamente de los esquemas tecnocráticos de integración que enfatizan la formación de entidades centralizadoras de la cooperación regional, así como de los modelos ideológicos de otras corrientes políticas proclives a las soluciones de tipo federativo, confederativo y en general con ciertos rasgos de supranacionalidad.

Estas posiciones son, por cierto, distintas a las de la derecha nacionalista, de la que suelen surgir planteamientos de orientación geopolítica y de seguridad nacional, en estrecha asociación con círculos militares. Aunque no se excluye alguna asociación entre esta ideología y elementos del conservantismo tradicionalista, la derecha en general ha prescindido de estos esquemas comprensivos, seudocientíficos, valiéndose de planteamientos pragmáticos en la línea de las respectivas tradiciones diplomáticas. De este modo, la conexión castrense ha sido el apoyo decisivo para los geopolíticos, quienes, como es fácil comprender, han disfrutado de oportunidades amplias para hacer valer sus puntos de vista en las instancias oficiales de los gobiernos militares.

También es necesario diferenciar posiciones neoliberales en el espectro de la derecha. Las ideologías de esta orientación se han desarrollado en algunos círculos intelectuales y sobre todo en las élites tecnocráticas políticamente conservadoras y aun autoritarias de la derecha latinoamericana, con fuerte influencia de la escuela de Chicago (Milton Friedmann, Friedrich A. von Hayek y otros).^{11/}

El impacto neoliberal en las colectividades de derecha ha sido hasta ahora limitado, concentrándose especialmente en las nuevas generaciones donde se encuentran los dirigentes formados en esta escuela de pensamiento. Por consiguiente, cabe esperar un incremento de la gravitación de esta corriente en la medida que se produce el cambio generacional.

Ello debería dar lugar a una posición más anti-integracionista, en línea con la crítica neoliberal de la integración como una política distorsionadora de las fuerzas del mercado, modificatoria de la lógica de las ventajas comparativas y continuadora a nivel regional de la política de sustitución de importaciones.

b) Partidos revolucionarios y comunistas

Algunos partidos de inspiración originalmente revolucionaria, o que conservan esta inspiración, como la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) del Perú y el Partido Socialista (PS) de Chile, han sostenido la necesidad de la integración como una vía de acción antiimperialista y de afirmación de una personalidad internacional americana. En ambos casos, el problema principal ha consistido en encontrar una alternativa válida frente a la hegemonía de Estados Unidos y su manifestación institucional —el sistema interamericano—, sin caer en el alineamiento con otra superpotencia ajena a los intereses latinoamericanos. La respuesta es una suerte de nacionalismo continental, con connotaciones recientes de orientación tercermundista y no alineada, y, en el caso del APRA, con una identificación de indegenismo americano que se trata de rescatar como manifestación política y cultural propia frente a un mundo transnacionalizado.^{12/}

En el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, estos elementos han estado presentes, pero el desarrollo político en este país se ha caracterizado por una marcada introversión que redujo drásticamente el potencial de irradiación ideológica continental del partido.^{13/}

La orientación vagamente integracionista de algunos planteamientos ideológicos del socialismo ha chocado, sin embargo, con la percepción socialista de la integración como un esquema básicamente capitalista, que por tanto debía ser aprovechado por Estados Unidos y sus intereses económicos. Este diagnóstico llevó a los socialistas chilenos a oponerse a las propuestas integracionistas de la década de 1960, sin perjuicio del posterior apoyo pragmático que el gobierno del presidente Allende prestó a la integración subregional andina.^{14/}

Demás está decir que los partidos comunistas comparten el juicio crítico recién expresado, lo que permite deducir una actitud de abierta oposición a la integración, salvo en cuanto éste o cualquier otro esquema internacional

latinoamericano pudiese servir un objetivo fundamental: debilitar el imperialismo norteamericano. Pero una verdadera integración sólo podría darse entre países comprometidos con la construcción del socialismo, o sea, la integración pasa por la revolución, que constituye la temática ideológica central para estos partidos.

c) Partidos reformistas

Los principales portadores de los proyectos integracionistas han sido los partidos de orientación reformista, entendiéndose por tales las colectividades que se han propuesto realizar transformaciones globales y profundas en sus respectivas sociedades por métodos constitucionales.

El reformismo generalmente se asocia con una estructura ideológica desarrollada, que explica la visión globalizante de la sociedad en el proceso de cambio y el rol protagónico del propio partido que sostienen los dirigentes. Esto no excluye la alternativa de una pragmatización a medida que el partido enfrenta responsabilidades de gobierno, que crece en tamaño, o que diluye el fervor ideológico de la época fundacional. Esta tendencia si bien puede desdibujar en alguna medida el atractivo programático del partido, puede, por otra parte, servir para disminuir la gravitación de las tendencias sectarias y mejorar su capacidad de diálogo político interno e internacional.

Entre los partidos reformistas, el mayor apoyo a la integración se encuentra en aquellos que cuentan con una relación internacional, y con una tradición de interacciones a nivel de varios países desarrollados, al menos a nivel de los principales dirigentes.

Otra característica de los partidos reformistas comprometidos con la integración es el desarrollo de capacidades de análisis técnico. A diferencia de las colectividades tradicionales, virtualmente desprovistas de apoyo profesional, se trata de partidos que han dado prioridad a la organización de equipos profesionales de buen nivel, que han contribuido a frenar las tendencias demagógicas de la retórica partidista convencional y a expresar en términos operativos proposiciones programáticas más o menos generales. En el evento de asumir responsabilidades de gobierno, estos equipos han formado el nivel superior de la burocracia estatal, que por tanto ha sido en gran medida (a diferencia de la europea) una burocracia política.

Los principales partidos que corresponden a esta categoría son los demócratacristianos y socialdemócratas. En ambos tipos de colectividades es manifiesta desde la época de 1950 la influencia de los planteamientos económicos de la CEPAL y se proyecta también la influencia europea a través de entidades internacionales de partidos europeos como las fundaciones políticas de los partidos alemanes (Fundaciones Konrad Adenauer y Friedrich Ebert, de demócratacristianos y socialdemócratas, respectivamente).

No obstante, en los partidos demócratacristianos la integración ha tenido mayor importancia programática. La orientación integracionista ya aparece en la literatura partidista en los primeros años de la postguerra. En la década de 1950, las políticas de los dirigentes europeos, especialmente de Alemania Federal y de Italia, contribuyeron a reforzar las posiciones integracionistas de los partidos latinoamericanos. En ambas regiones, se trataba de redefinir la participación internacional de los estados, abandonando el énfasis en la preservación de la soberanía nacional —que se identificaba con una tradición diplomática enjuiciada como una retórica de escaso contenido concreto— y reformulado el significado de la identificación política occidental, que debía traducirse en una cooperación internacional efectiva. Entre los partidos de orientación demócratacristiana destacan, entre otros, el COPEI de Venezuela y la Democracia Cristiana Chilena. En el caso de los socialdemócratas destacan Liberación Nacional de Costa Rica y Acción Democrática de Venezuela. Desde luego, estos partidos y otras colectividades vinculadas a determinados procesos de integración han debido confrontar sus posiciones con los resultados observados en la política y han debido reexaminar sus propias situaciones en cuanto a colectividades oficiales o alejadas del poder. El estudio de los cambios asociados con esas experiencias rebasa el ámbito de este Capítulo.

En relación a la variable puramente económica, Juan Mario Vacchino, con ocasión de las actividades y posibilidades de las doctrinas económicas más relevantes frente a la integración regional, distingue, acertadamente, tres alternativas:^{15/}

La del pensamiento liberal

Frente a esta primera alternativa, de acuerdo con el principio de la división internacional del trabajo, la especialización de los países en

ciertas actividades productivas en un régimen de libertad comercial, conduciría, por un lado a lograr funciones de producción eficientes en cada país mediante el uso de los factores abundantes, en mayor proporción que los escasos; y por otro lado, a la igualdad de los precios de los factores productivos en la medida en que las importaciones permitirían aumentar la oferta de los factores escasos y las exportaciones incrementarían la demanda de los factores abundantes. El equilibrio en las corrientes de importaciones y exportaciones quedaría asegurado por el reequilibrio automático de la balanza de pagos.

En la práctica, no se han dado aquellos supuestos y, en verdad, el pensamiento liberal tiende a justificar mediante la libertad de comercio, la división internacional de trabajo. En ese contexto conceptual, a la integración "se la considera, esencialmente como una experiencia local de desvalorización de fronteras, cuya ventaja es la de suprimir los obstáculos artificiales que entorpecen una mejor división del trabajo; ella no se justificaría por sí misma, sino solamente como una etapa transitoria de eliminación de tarifas arancelarias y de otros obstáculos a los intercambios comerciales internacionales".

La del pensamiento comunista

Conforme al autor precitado, se concibe a la integración socialista como un proceso organizado y dirigido conscientemente, producto de la política económica concertada de un grupo de países y orientada a aprovechar las posibilidades de la cooperación y especialización para resolver grandes problemas del mundo socialista, económicos y políticos, internos y externos. En su instrumentación, se debe usar un programa internacional coordinado que estipule los objetivos y las etapas finales e intermedias, así como los mecanismos concretos que permitan llevar a la práctica el sistema integracionista. En este contexto los únicos actores del proceso de coordinación y de integración económica, son los gobiernos en el marco de una planificación económica, centralizada (propiedad colectiva de los medios de producción y dirección estatal de la actividad económica). Por el momento, se ha descartado la creación de instituciones y órganos supranacionales.

La del pensamiento estructural

Se privilegia la región, como unidad capaz de constituirse en un polo de crecimiento solidario. El proceso implica poner en contacto economías relativamente homogéneas y de nivel de desarrollo comparable; crear instituciones comunes que permitan seguir una política afin en los dominios monetarios, financieros, industrial, comercial, agrícola, coyuntural, etc.; el tiempo necesario para que se verifiquen las más adecuadas adaptaciones políticas y económicas nacionales; el mantenimiento de una cierta protección aduanera para el conjunto.

Así la evolución se verificaría por la extensión del comercio intrarregional en detrimento del comercio mundial. El ensanchamiento operaría, entonces, por el retroceso y no por la desvalorización de las fronteras nacionales.

Complementando a Vacchino, podría decirse que en el panorama del pensamiento estructural se supone la concurrencia de estados soberanos que inician una vertebración de sus economías nacionales para constituir con los mayores elementos posibles de coordinación y armonización de políticas, a partir de la simple liberación comercial recíproca, un mercado regional con operadores propios de una economía mixta.

Una tercera clasificación posible sobre los partidos políticos en cuanto sustentan determinadas estrategias de desarrollo frente a los procesos de integración y cooperación regional, es la que presenta Jorge Méndez Munevar al configurar las grandes corrientes de política económica. Reproducimos los párrafos más pertinentes de este autor sobre la materia.^{16/}

Los elementos principales para diferenciar entre sí las estrategias de desarrollo tienen relación con: a) los objetivos perseguidos; b) los instrumentos empleados; c) el énfasis que se le dé a lo social frente a lo puramente económico; d) el grado de intervención del Estado; e) la concepción que se tenga sobre la forma en que funcionan los mecanismos de la economía; f) el papel que se le asigne a las relaciones económicas externas.

La combinación de estos elementos determinará la estrategia global y también tendrá influencia sobre el estilo de desarrollo que vaya a imperar. Este dependerá también de los recursos disponibles, de la estructura de la sociedad y de la forma en que ésta se haya desarrollado históricamente.

Con base en los elementos señalados, y tratando de simplificar al máximo una clasificación, se pueden distinguir tres grandes corrientes de política sobre desarrollo, que han tenido importancia en la América Latina, durante las últimas tres décadas:

a) Corriente estructuralista

Fue la CEPAL la institución que más contribuyó a darle forma y substancia teórica a una política de desarrollo que buscara transformar las estructuras sociales y económicas internas, y las relaciones económicas internacionales, compensando las insuficiencias del comercio internacional tradicional con acciones promovidas y dirigidas por el Estado, tendientes a dinamizar la producción y a ampliar el mercado interno.

Los países latinoamericanos habían empezado a practicar políticas de ese tipo desde la crisis mundial de los años 30, y más aún desde los albores de la segunda guerra mundial. La CEPAL vino a racionalizar y sistematizar lo que había llegado a ser práctica generalizada en nuestra región.

Las principales características de esta corriente fueron las siguientes:

i) Los países periféricos como los latinoamericanos, no podían confiar en que sólo el comercio internacional les proporcionará bases adecuadas para un crecimiento económico rápido y sostenido. La demanda mundial por los productos que tradicionalmente exportaba la América Latina era inestable. Los términos de intercambio entre bienes primarios y manufacturados, que se importaban de los países industrializados, tendían a ser cada vez más desfavorables a los productos primarios. Era indispensable, por lo tanto, que se realizaran esfuerzos especiales para corregir los efectos de esas desventajas estructurales.

ii) Una parte importante de los nuevos esfuerzos requeridos debería dirigirse a buscar, deliberada y sistemáticamente, el desarrollo de algunos sectores productivos que no habían podido adquirir dinámica propia debido precisamente a la estructura del comercio internacional que había prevalecido hasta entonces. Esto quería decir, en primer lugar, buscar un grado mayor de industrialización a base de programas y políticas de promoción y de protección de ese sector.

iii) No sólo la industria requería promoción y protección, sino también la agricultura. Esta era, por lo general muy poco productiva (con la

excepción de los grandes cultivos de exportación tradicional), y además existían grandes problemas sociales, de empleo, etc. en el sector rural. Por lo tanto, la política de desarrollo imponía la necesidad de grandes programas de cambio rural (en especial reforma agraria) y de aumento de la producción especialmente en cultivos no dedicados a la exportación.

iv) El impulso a la industria y a la agricultura significaba que la economía podría crecer, en su conjunto, más rápidamente que lo que crecían las disponibilidades del comercio exterior. Esto producía presiones adicionales sobre la balanza de pagos, y requería una política especial para el sector externo. En efecto, una economía que busque crecer hacia adentro, con cierto grado de independencia de lo que suceda en su comercio con el resto del mundo, no puede practicar el mismo grado de libertad en sus operaciones comerciales, financieras y cambiarias que una economía exclusivamente dependiente de su comercio exterior.

Esto explicó que se le diera más énfasis, especialmente desde la segunda guerra, a los siguientes elementos de la política económica: control y selección de importaciones, a través de gravámenes arancelarios, restricciones cuantitativas o restricciones cambiarias, que buscaban defender la producción nacional o evitar el agotamiento de las reservas internacionales; esfuerzos especiales para promover nuevas exportaciones; la integración regional fue concebida como un complemento esencial de los esfuerzos para ampliar el mercado interno, sustituir importaciones, acelerar la industrialización y el desarrollo agrícola, mejorar la situación del sector rural y aliviar las presiones de balanzas de pagos.

v) Las políticas financieras, monetarias, y fiscal. En este campo surgían, según esta estrategia, dos necesidades básicas: mantener un adecuado nivel de demanda agregada para sustentar el crecimiento de los sectores que se promovían, y dirigir los ahorros, tanto internos como externos hacia la inversión en los sectores prioritarios. Por otra parte, en el campo fiscal, se hacía necesario que el sector público aumentara sus recursos, para poder realizar los gastos indispensables para atender los problemas sociales y crear la infraestructura requerida para la expansión de la economía.

vi) Los programas sociales. Estos procuran evitar que la estrategia se convirtiera exclusivamente en una política de crecimiento económico que no

tuviera en cuenta la equidad, la solidaridad de los diversos grupos, y la urgencia de aliviar los grandes problemas sociales. Se le dio alta prioridad a los programas dirigidos a mejorar el nivel educativo básico, ampliar el ámbito de la educación superior, otorgar vivienda a las clases populares, realizar reformas rural y urbana, ampliar los servicios de salud, mejorar la alimentación, proporcionar servicios públicos, etc.

vii) La planificación. Un manejo de una economía que se basaba en la promoción de sectores prioritarios, adecuación de las políticas de corto plazo, alto gasto público, grandes mejoras sociales, etc. requería la utilización intensiva de instrumentos y organismos técnicos que guiarán los esfuerzos y programas del sector público, facilitarán la coordinación de las políticas, previeran la disponibilidad y necesidad de recursos, y siguieran los avances de los programas y proyectos. Todo esto debería salir de los organismos de planificación que fueron creados en la gran mayoría de los países de la región y a lo cuales se les dio mucha importancia.

b) La corriente neoliberal

Desde la primera mitad de los años 70 adquirió gran importancia, y se practicó en numerosos países latinoamericanos, un esquema de política económica, bastante distinto al anterior. Ese esquema correspondía a la gran fuerza que en los círculos académicos y técnicos del mundo occidental habían vuelto a tener —luego del predominio del pensamiento keynesiano— las ideas neoclásicas.

La fuerza que adquirió el neoliberalismo en la América Latina puede explicarse por tres razones principales:

i) Por la grande y genuina atracción que despertaba un conjunto teórico muy simple que revivía viejos conceptos, y que ahora se presentaba con ciertas depuraciones provenientes de las enseñanzas de la Escuela de Chicago, y con los trabajos de prominentes economistas de centros académicos norteamericanos y europeos.

ii) Por los vacíos y debilidades operacionales, teóricas y conceptuales que muchos círculos académicos y políticos le encontraron a las políticas económicas que habían predominado en los países latinoamericanos desde los años cuarenta.

iii) Por las circunstancias relativamente favorables, sobre todo en el plano externo, en que llegó a encontrarse la mayoría de las economías latinoamericanas. Esas circunstancias favorables se prestaban a mostrar los beneficios potenciales de una mayor apertura y liberalización de mercados, y se manifiestaban principalmente por el notable aumento de las exportaciones de la región al resto del mundo, y por un mayor acceso de la América Latina a las fuentes financieras internacionales.

Características de la política neoliberal:

i) La base teórica de la nueva política fue la refrendación del principio de que las fuerzas del mercado, funcionando libremente, conducen a una mejor utilización y asignación de recursos, a una mejor satisfacción de las necesidades de los consumidores, a un mayor equilibrio en el sector externo, y, en general, a una más alta tasa de crecimiento de la economía.

ii) Esa base teórica implicaba la adopción y puesta en marcha de políticas como las siguientes: desmantelamiento de las funciones del Estado como gran promotor del crecimiento económico; disminución de los controles y restricciones al comercio exterior; mayor grado de convertibilidad de la moneda nacional en el mercado cambiario; gradual disminución, o desaparición, de las diversas formas de intervención en los mercados internos; liberalización del mercado financiero, para asumir el papel de intermediario financiero; manejar las tasas de interés; captar ahorros y colocarlos; contratar créditos en el exterior; el ingreso de inversiones directas extranjeras, y, en general, de capitales externos; un mayor énfasis en la estabilidad de precios como objetivo central de la política económica.

Puede decirse que casi ninguno de los países latinoamericanos se sustrajo al atractivo de la estrategia neoliberal. Los países del Cono Sur adoptaron políticas extremas basadas en la aplicación del principio de la libertad de mercados y de la subsidiariedad del Estado. Pero también otros, aunque continuaron dándole al Estado un papel importante en la promoción del desarrollo, dieron pasos hacia la liberalización de los mercados, especialmente los financieros. El esquema ortodoxo, neoliberal, adquirió, así, una importancia relativamente generalizada en la región latinoamericana.

c) La corriente socialista

La tercera gran opción de política de desarrollo ha sido, en la América Latina, la socialista, adoptada hasta hoy, formalmente, sólo por un país de la región. Esta corriente implica la apropiación por el Estado de los medios de producción, la eliminación casi radical de las fuerzas del mercado como guía básica de las decisiones sobre consumo, producción, precios y distribución, y la planificación centralizada del uso de los recursos, de la inversión y de la producción.

La corriente socialista de desarrollo persigue objetivos como los siguientes: cambiar radicalmente los patrones de distribución del ingreso y de la riqueza, logrando una mayor igualdad entre los diversos sectores; acelerar la tasa de crecimiento de la economía a base de planes y programas destinados a aumentar el ahorro, la inversión y la productividad, y mejorar la asignación y aprovechamiento de los recursos; lograr el pleno empleo de la mano de obra; corregir los desequilibrios entre el sector rural y el sector urbano, y entre las diversas regiones; solucionar integralmente los problemas sociales en las áreas de la salud, nutrición, vivienda, educación, servicios públicos; propender por una sociedad más solidaria, de la cual se eliminan los antagonismos de clase que existían en el régimen capitalista.

Según esta corriente, estos objetivos deben alcanzarse mediante el manejo directo de parte del Estado de los medios de producción y de su capacidad de asignar recursos, teniendo exclusivamente en cuenta los intereses de la sociedad, lo cual permitirá encauzarlos hacia los sectores de mayor capacidad de producción y a los grupos sociales más necesitados.

Cualesquiera sean las doctrinas económicas que los partidos políticos latinoamericanos pretendan privilegiar, o bien, el enfoque ideológico genérico con que se aproximan al tema de la integración y cooperación regional, la gran interrogante podría ser formulada de la siguiente manera: ¿Existe, subyacente, en la convicción de los políticos del área, un pensamiento que pudiera englobarse bajo la ambigua, pero utilizada expresión: nacionalismo latinoamericano?.

Como un marco doctrinario profundo, orientador de actitudes y posibilidades que permitiera la convergencia de aspiraciones, pese a distancias ideológicas, y a las llamadas lealtades nacionales, el nacionalismo

latinoamericano, podría ser el sustrato, la idea-fuerza apta para generar una comunidad política regional. Este se invoca como ideología de salvación o de emergencia. Aquel pretendido nacionalismo de alcance regional, animaría al pluralismo político que cada país puede ofrecer. Estaría inmerso en el debate político.

Se suele atribuir a aquel nacionalismo la existencia de algunos esfuerzos o proyectos que sostienen y promueven la cooperación política y economía regional. No es la oportunidad de incursionar con mayor amplitud en la averiguación del sentido y de la forma que revestiría tal nacionalismo.

Por otra parte, en la práctica se encontraría aquel nacionalismo tan estrechamente mezclado con otras ideologías que no sería fácil individualizarlo. Se le vincula con las aspiraciones de autonomía regional, con la búsqueda de la reducción de las vulnerabilidades externas políticas, económicas, militares o culturales. En determinados partidos políticos del área, es posible detectar la orientación y la fuerza que revestiría tal nacionalismo, dado que figura explícitamente como idea-programa. Pero, la inquietud planteada va más allá de esos hechos.

En todo caso, podría contribuir al debate la consideración de los tres puntos que se planteara sobre el particular Gustavo Lagos. En la medida que haya respuesta positiva a ellos se podría expresar tal nacionalismo en autoconciencia de pertenecer al grupo por parte de sus miembros; interacción entre los miembros del grupo conducente a esa autoconciencia; heteroconciencia o reconocimiento por el sistema internacional de la existencia del grupo nacional.^{17/}

El nacionalismo latinoamericano podría percibirse como un estado de ánimo; como una fuerza capaz de sustentar una conciencia colectiva; como una actitud para afirmar una efectiva vinculación cultural entre los pueblos.

Por cultura, para estos efectos, resulta muy apropiada la definición contenida en el Documento de Puebla: "La cultura abarca la totalidad de la vida de un pueblo: el conjunto de valores que lo animan y de desvalores que lo debilitan y que al ser participados en común por sus miembros, los reúne en base a una misma conciencia colectiva. La cultura comprende, asimismo, las formas a través de las cuales aquellos valores o desvalores se expresan y configuran, es decir, las costumbres, la lengua, las instituciones y

estructuras de convivencia social, cuando no son impedidas o reprimidas, por la intervención de otras culturas dominantes.^{18/}

Más que la averiguación sociológica de las formas en que se podría manifestar un supuesto nacionalismo latinoamericano, interesa, realmente, observar la capacidad de respuesta solidaria (coordinada) de la región frente a los crecientes desafíos externos e internos. La respuesta que es posible percibir hasta el momento es parcial, fragmentaria e insuficiente.

No parece, objetivamente, posible afirmar la existencia de un nacionalismo latinoamericano, al menos como idea-fuerza de contenido político eficaz. Desde varios puntos de vista puede demostrarse la debilidad del vínculo solidario entre los pueblos del área en relación a la magnitud de los desafíos externos. La afirmación anterior no sólo es válida en relación a circunstancias económicas tales como el desaprovechamiento de la capacidad negociadora, a la escasa valoración dada al comercio interregional, sino a cuestiones políticas profundas como la carrera armamentista y otras de sobra conocidas.

3. Coordinación de los partidos políticos democráticos en el área

Ha surgido recientemente una iniciativa, por diversos representantes de partidos políticos latinoamericanos, de crear un foro de los partidos políticos democráticos de la región. Esta iniciativa se planteó en una reunión internacional efectuada en Buenos Aires, en abril de 1986, por la Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz. En ella participaron los presidentes o dirigentes de los siguientes partidos:

- a) Argentina: Unión Cívica Radical, Intransigente, Justicialista (Frente Renovador), Demócrata-Cristiano, Socialista Popular y Socialista Auténtico;
- b) Bolivia: Movimiento de Izquierda Revolucionario, Movimiento Nacional Revolucionario Histórico y Movimiento Nacional Revolucionario de Izquierda;
- c) Brasil: Frente Liberal y Partido de Movilización Democrática Brasileña;
- d) Colombia: Nuevo Liberalismo;
- e) Chile: Demócrata Cristiano, Liberal, Radical, Socialista (Nuñez) y Socialista (Mandujano);

- f) Ecuador: Partido de Izquierda Democrática;
- g) México: Partido Revolucionario Institucional;
- h) Paraguay: Movimiento Popular Colorado, Liberal Radical Auténtico, Revolucionario Febrerista y Demócrata Cristiano;
- i) Uruguay: Frente Amplio, Colorado y Nacional;
- j) Venezuela: Movimiento al Socialismo y Acción Democrática.

Se estipuló que "los partidos políticos integrantes de dicho Foro adoptarán el compromiso formal de defender los principios democráticos y el pluralismo partidario como único camino apto para el desarrollo de la persona humana y la solución de los problemas latinoamericanos; de condenar toda intervención armada directa o indirecta contra cualquier país de la región; de oponerse activamente a los gobiernos dictatoriales; de propiciar sanciones jurídicas éticas y políticas para las violaciones de los principios y prácticas democráticas; de gestionar ante los organismos internacionales medidas más efectivas para castigar los derrocamientos de los gobiernos democráticos y la violación de los derechos humanos; de buscar vías de colaboración entre los países que trasciendan el ámbito político y abarquen también los campos económicos y de desarrollo social y cultural y de comprometerse a promover medidas eficaces para la solución pacífica de los conflictos de la región" (declaración de Buenos Aires, abril de 1986).

Es evidente que esta iniciativa es un primer paso importante en el esfuerzo por coordinar a los partidos políticos democráticos latinoamericanos. Estos no pueden estar ausentes de la tendencia a la transnacionalización observada como fenómeno mundial con mucho acierto por Horacio Godoy: "La tendencia transnacional al desbordar las fronteras nacionales sobre los estados establece una presión creciente que da origen a lo que se ha denominado en otros trabajos, efecto de trituración. Crujen las instituciones por que, como gráficamente se ha expresado, el estado nacional es demasiado grande para las cosas pequeñas y demasiado pequeño para las cosas grandes. No cabe duda que el Estado Nacional, esa institución histórica que aparece en el mundo como la Paz de Westfalia (1648) y que actualmente está representada por los 158 estados nacionales miembros de las Naciones Unidas más una decena de países que no son miembros de la ONU. (Suiza, Corea del Norte y Corea del Sur, Taiwan y otros) atraviesa por la crisis más profunda de su historia,

que pre anuncia el rumbo hacia nuevas formas de organización política, propias de la era científico tecnológica".19/

V. GRUPO ANDINO Y CONCERTACION POLITICA REGIONAL

1. Propósitos básicos del SELA

El ámbito de la subregión andina (escenario propio y funcional del Parlamento como órgano principal del Acuerdo de Cartagena) no podría desligarse del panorama político de la región en su conjunto. Ni mucho menos de los esfuerzos que se realizan en otras subregiones. Es el caso de Centroamérica en donde se ha avanzado bastante en el establecimiento de un Parlamento. América Latina requiere que esta iniciativa, la andina y la latinoamericana— que también se está promoviendo— formen parte de un conjunto armónico y coordinado.

Como se sabe, la acción extralatinoamericana global es misión primordial del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) creado a partir de la puesta en vigencia del Convenio de Panamá (1975). Al SELA le corresponde configurar la dimensión económica externa de los países que integran el Sistema, como es el caso de los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

Al respecto, cabe señalar dos aspectos que le otorgan al SELA un papel insustituible en su dimensión externa, los que son analizados válidamente por Felipe Salazar y Marcos Kaplán en los párrafos que reproducimos a continuación:

a) Búsqueda de una seguridad económica regional

"Cuando el Sistema Económico Latinoamericano estaba ya en pleno funcionamiento, se inició una nueva etapa de turbulencias y profunda crisis en América Latina. Los conflictos centroamericanos se agudizaron. Una guerra civil devastadora afecta a El Salvador hace ya varios años. Nicaragua se debate entre los problemas internos derivados de las dificultades inherentes al establecimiento de un nuevo régimen en un país que había vivido bajo la tiranía, y la agresión interna y las amenazas de que es objeto por parte del gobierno estadounidense. En este escenario se desata el conflicto del Atlántico Sur en 1982. La Secretaría del SELA convoca a una reunión de expertos que se ocupa de las medidas económicas adoptadas por un grupo considerable de países desarrollados, incluso Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y los países desarrollados de la Comunidad Británica. En un

acto de solidaridad con el pueblo argentino, América Latina ofrece su apoyo al país agredido y se crea el Comité de Acción para el apoyo a la República Argentina.

Pero el resultado verdaderamente importante de este hecho histórico, es la conciencia que América Latina adquiere súbitamente de su gran vulnerabilidad externa y de la manera como su seguridad económica se ve amenazada. La reunión de expertos había recomendado que se adelantara un estudio sobre estos temas, y el Consejo Latinoamericano se ocupó de ellos en su VIII Reunión Ordinaria, en la cual aprobó dos importantes decisiones. En la primera (Nº 112), se reafirman principios que ya habían sido proclamados en ocasiones anteriores en foros mundiales y regionales, sobre la igualdad jurídica de los Estados, el derecho de todas las naciones a escoger el régimen económico, social y político que tengan a bien y el repudio de las medidas económicas de carácter coercitivo como medio de ejercer presión, en forma arbitraria e ilegal, contra países independientes.

En la Nº 113 se estableció un sistema de emergencia de convocatoria del Consejo Latinoamericana, en forma colectiva, a cualquier situación en la que se impongan medidas económicas del mencionado carácter coercitivo a un Estado Miembro. Además, se encarga a la Secretaría Permanente que lleve a cabo un conjunto de estudios, con propuestas específicas de cooperación latinoamericana para fortalecer la seguridad regional en los campos más importantes.

La Secretaría Permanente llevó a cabo los estudios que le habían sido solicitados, con el concurso de los Estados Miembros y de otras organizaciones latinoamericanas y mundiales, en busca de ese conjunto de propuestas sobre una nueva etapa de cooperación regional.

Como es de público conocimiento a la pesadilla de la deuda externa y de una renegociación interminable se agregaban los efectos de una grave recesión mundial, con medidas cada vez más severas por parte de los países industrializados y una reducción súbita —casi eliminación— de la fuente de financiamiento externo.

La Secretaría Permanente había iniciado el tratamiento del tema de la deuda mediante reuniones informales con expertos de alto nivel para disponer de elementos de juicio suficientes sobre la profundidad y gravedad del

problema y sobre sus posibles soluciones. El tema había sido planteado en diversas oportunidades aunque nunca antes con la gravedad de la virulenta situación que en ese momento se presentaba".^{20/}

b) Búsqueda de un perfil latinoamericano

La planificación y el comienzo de ejecución por la Secretaría Permanente de acciones para objetivos prioritarios, buscaron la adquisición de un perfil internacional propio para el SELA. Se reafirmó su presencia en nombre y representación de América Latina, por consenso de sus gobiernos, en importantes reuniones internacionales. Se actuó en pro de una reestructuración de las relaciones económicas y políticas internacionales y del avance del diálogo Norte-Sur sobre un posible Nuevo Orden Económico Internacional, sobre todo desde la Conferencia de París de 1976. La Secretaría Permanente buscó para ello la cooperación de autoridades e instituciones nacionales y regionales (CEPAL y otros organismos de las Naciones Unidas y del Sistema Internacional), de las embajadas latinoamericanas en las sedes de los organismos internacionales (Ginebra, Nueva York, Bruselas, Viena) y apoyos recíprocos dentro del marco del Grupo de los 77 y de la UNCTAD y, eventualmente, de los países del sur y sus organizaciones subregionales. Se esboza la concepción del collective self-reliance, pero no se logra hacerla pasar de aspiración y proyecto".^{21/}

2. Opciones de coordinación institucional

El Consejo Latinoamericano, como órgano máximo del SELA, discute y conoce los trabajos destinados a darle contenido tanto a la seguridad económica regional como a la búsqueda de un perfil latinoamericano.

Una opción institucional operante, tratándose de vincular al Consejo del SELA con el Parlamento Andino, podría expresarse en una decisión del Consejo en virtud de la cual éste se comprometiera a asistir anualmente a las reuniones del Parlamento Andino con el fin de informarlo y recibir sus sugerencias. La Mesa Directiva del Consejo Latinoamericano, elegida por periodos anuales, podría asumir tal representatividad.

Con todo, la Secretaría Permanente del SELA, en el marco de la organización técnico-administrativa propia para cubrir los aspectos de

consulta y coordinación y de cooperación regional debería, enviar con regularidad al Parlamento Andino, la información necesaria para dichos fines.

La iniciativa de vincular orgánicamente al Parlamento Andino con las tareas tendientes a la elaboración de una acción externa coordinada, lo cual es tarea sustancial del SELA, debe emanar, para que provoque efectos prácticos, del propio Consejo Latinoamericano.

Otra alternativa institucional complementaria podría referirse al compromiso que adoptarían los estados andinos (países miembros del Acuerdo de Cartagena) para que representantes del Parlamento Andino participen en los Comités de Acción del SELA de los cuales forman parte dichos países. A tal efecto, el Parlamento Andino podría elegir los representantes ad-hoc, procurando una adecuada representatividad, rotación y equilibrio.

En ese sentido, será una decisión soberana y concertada de los países miembros del Acuerdo de Cartagena que participen en Comités de Acción, integrar éstos con un representante del Parlamento Andino y plantear en cada Comité la necesidad de mantener informado al Parlamento Andino a través de su Secretaría. Al mismo tiempo, serán los países miembros del Grupo Andino, los que deberán plantear ante el Consejo Latinoamericano, la necesidad de vincular aquel órgano con su Parlamento. El Consejo Latinoamericano, por su parte, en virtud de lo preceptuado en el artículo 15, N° 10 del Convenio Constitutivo del SELA, puede instruir a la Secretaría Permanente sobre su papel de informar regularmente al Parlamento y contestarle las consultas planteadas.

Una tercera opción institucional que podría analizarse, tratándose siempre de crear una vinculación efectiva del Parlamento Andino con el SELA, se refiere a la creación formal de un Comité de Acción conforme a la normativa vigente.

En tal Comité de Acción podrían participar, en definitiva, los partidos políticos democráticos del área y estaría inicialmente integrado aquellos representados en el Parlamento Andino.

El proceso que se visualiza como más factible para formalizar tal iniciativa sería el siguiente:

Los estados miembros del Acuerdo de Cartagena comunican su iniciativa a la Secretaría Permanente del SELA quien transmite la proposición a todos los Estados Miembros. El Parlamento Andino designa los miembros que integrarán

tal Comité, dos por país, debiendo participar todos los parlamentarios presentes en cada designación (por simple mayoría). Finalmente, los parlamentos nacionales de los países que no sean miembros del Acuerdo de Cartagena, pero de un estado que resuelva integrar tal Comité de Acción, designarán dos representantes por simple mayoría, los que duran un año (renovable) en tal calidad.

Un Comité de Acción de tal naturaleza podría ser representativo de los partidos políticos democráticos mayoritarios del área y contar con una Secretaría Permanente de evidente prestigio y calidad técnica. (Artículo 21 del Reglamento de los Comités de Acción). Esta figura política y jurídica podría extenderse, obviamente, al Parlamento Centroamericano y al Latinoamericano.

Si bien es cierto que los Comités de Acción están integrados por representantes "de los Estados Miembros participantes", conforme la normativa vigente, éstos pueden acreditar como tales a los parlamentarios elegidos en la forma ya descrita, a los efectos de cumplir con los trámites procesales correspondientes.

En dicho Comité de Acción el seguimiento del proceso de integración económica regional y de la proyección económica externa de la región sería sistemático e informado. Los estudios, programas, proyectos, sugerencias de posiciones conjuntas emanadas de tal Comité serán discutidos por el Consejo, conforme lo dispuesto en el artículo 17 del Convenio Constitutivo del SELA.

En este marco podría estructurarse un procedimiento de adopción de decisiones que sólo permita, en definitiva, elevar al Consejo Latinoamericano —órgano político máximo del SELA— aquellas recomendaciones que cuenten con una mayoría favorable importante. Podría ser la de 2/3 de votos a favor considerando todos los integrantes del Comité de Acción. Asimismo, posibilitaría a los partidos políticos democráticos del área una vinculación sistemática al proceso de integración y cooperación regionales. Ello supone, obviamente, una voluntad decidida de los Estados Miembros participantes del SELA y una adecuada comprensión política de los distintos parlamentos nacionales.

Conviene recordar que los Comités de Acción previstos en el marco del SELA se rigen, en definitiva, por su Acta de Constitución primando al respecto

amplios criterios de flexibilidad. La "temporalidad" de los Comités de Acción no puede esgrimirse como un argumento válido en contra de la coordinación institucional que se sugiere, toda vez que después de un lapso prudente, el Comité de Acción puede transformarse en una organización propia de los partidos políticos democráticos en cuyo marco decidan seguir de cerca e influir en el perfeccionamiento del proceso de integración.

El papel del Parlamento Andino en este supuesto institucional es importante, ya que dicha iniciativa podría emanar de su seno y deberá, en todo caso, convencer a los gobiernos de los países miembros del Acuerdo de Cartagena de sus ventajas políticas.

Las opciones de vinculación institucional que se plantean en este Capítulo, suponen que sea el Parlamento Andino el motor de las iniciativas sugeridas. Correspondería analizar en el ámbito del Parlamento Andino la posibilidad de plantear tales propósitos y mecanismos de coordinación, contemplando una adecuada participación del Parlamento Centroamericano y del Latinoamericano cuyo ámbito espacial es coincidente con la esfera de acción del SELA.

Con todo, pareciera más viable partir con una iniciativa de alcance subregional andino.

3. Incorporación de actores políticos permanentes para la concertación política regional

Mientras más se postule el apremio por concebir una política económica externa entre los países latinoamericanos que reconozca la complejidad de las circunstancias involucradas y que sea, a la vez, estable, más apremiante resultará la necesidad de incorporar a dicha política a aquellos actores políticos permanentes de un estado. En este sentido, cabe subrayar la afirmación de Guillermo Maldonado cuando expresa que: "Para que esta aspiración se torne viable, es indispensable que los partidos políticos progresistas incorporen en sus proyectos nacionales la variables de la integración latinoamericana y su reflejo externo que es la organización y ejercicio de un poder de negociación conjunto de América Latina en el plano internacional, como fruto de la comprensión de que ningún programa democrático

nacional será viable si se restringe al ámbito interno de cada uno de los países".22/

Dichos actores son, como se ha dicho, los partidos políticos. Por otra parte, se reconoce, en el contexto latinoamericano actual, la necesidad que la política económica externa común (o la proyección externa coordinada) contribuya a fortalecer la democracia representativa en el área y posibilite al mismo tiempo un mayor grado de justicia social. O sea, tanto por los objetivos políticos y sociales perseguidos mediante una política económica externa, como por la necesidad de darle a ésta una adecuada "coherencia" y "estabilidad", la participación de los partidos políticos viene a resultar, en todo caso, imprescindible.

Es razonable suponer que el Parlamento Andino al poder participar, activa y concientemente, en la promoción y real ejecución de una programación económica externa de la subregión, pueda a la vez contribuir, de una manera determinante, a perfilar gradualmente una política económica externa que comprenda, asimismo, a otros países del área, para lo cual cabe contemplar la posibilidad de proyectarse a través del Parlamento Centroamericano y Latinoamericano como ya se señaló.

La concepción y el desarrollo de una política económica externa común (o bien de una proyección económica externa adecuadamente coordinada) no debiera, en el futuro, ser competencia exclusiva de instancias burocráticas gubernamentales, esencialmente transitorias. En estos momentos de notoria y creciente dependencia externa, resulta más grave aún el manejo puramente burocrático de la inserción económica de los países del área en el contexto mundial, que los asuntos propios de la integración económica regional.

En ese orden de ideas, en la Declaración de Buenos Aires de abril de 1986 los partidos políticos allí representados expresaron: "el avance del proceso integrador por la vía exclusivamente económica se ha mostrado insuficiente. América Latina debe construir su propia forma de integración sobre canales políticos que le sirvan como cimiento fundamental y a la vez conciban la democracia como estilo de vida que conjugue la libertad y la justicia social".

Recordemos que una de las principales conclusiones emanadas del Seminario organizado por ILET, en agosto de 1985, precisamente sobre "Cooperación Política Regional para la Democracia" fue la siguiente: "El proceso de

integración no puede ser sólo un fenómeno gubernamental-tecnocrático, influido por diversos intereses empresariales. Para persistir en el tiempo, debe tener una base de apoyo político nacional más amplio que lo transforme en un objetivo de política exterior sistemático y acumulativo desvinculado de los vaivenes gubernamentales.

En este sentido, el pensamiento político del Presidente R. Alfonsín y el del Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay E. Iglesias son bastante categóricos.^{23/} Dentro del mismo orden de ideas, los presidentes del llamado "Grupo de los Ocho" reunidos en noviembre de 1987, destacaron la urgencia de la cooperación política como se mencionó en la introducción de este trabajo.

VI. ANTECEDENTES SOBRE EL PARLAMENTO EUROPEO

1. Circunstancias políticas propias de los países europeos

No cabe duda que los verdaderos supuestos y estímulos al proceso de integración de Europa, emanan de circunstancias sociales y políticas que le son consustanciales a la realidad propia de los países miembros de las Comunidades Europeas.

Por cierto, no es nuestro propósito detallar aquellas circunstancias. Basta con destacar las más relevantes y así el contraste con las características propias de América Latina se podrían desprender con relativa facilidad.

Ernst B. Haas, en el Prólogo a la Edición Latinoamericana de su conocida obra "Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea", subraya tres de aquellas circunstancias.^{24/} En cierta medida hemos considerado sus puntos de vista, ampliándolos y formulando nuevas disquisiciones en relación con la perspectiva de aquel autor.

Dice Haas que todos los países de Europa Occidental se caracterizaron y se caracterizan por su estructura social pluralista. Destaca al efecto, lo que denomina homogeneidad estructural. El hecho es que toda la población, de una manera u otra, puede participar en la adopción pública de decisiones. Por lo demás, los partidos políticos son bastante semejantes en los diversos países y a partir de la Segunda Guerra Mundial han incrementado notablemente sus vínculos regionales en asociaciones de alcance europeo. Haas destaca una comunidad de visión, entre los dirigentes políticos, como asimismo, entre grupos de productores y profesionales agricultores, mineros, corredores de seguros, fabricantes, etc. Sin lugar a dudas que aquella complementariedad en las expectativas es notablemente desarrollada por el ritmo ascendente de las interdependencias que a lo largo del tiempo se han ido creando y por el crecimiento del comercio recíproco. La complementariedad es clara también entre los políticos, de una parte, y los dirigentes sociales, por otra.

Podría argumentarse que, en cambio, en el cuadro europeo hay expresiones notables y seculares de regionalismo. Existen incluso, estados binacionales o multinacionales, como es el caso de Bélgica y España. Contra argumentando

aquella expresión de pluralismo, Haas le opone el fenómeno que califica de heterogeneidad simétrica en virtud del cual, a su juicio "cada país está fragmentado según los lineamientos del pluralismo, pero cada grupo o clase tiene su equivalente en el país vecino". En otras palabras, ningún país es internamente homogéneo, pero las líneas de separación son regionalmente homogéneas.

Una última circunstancia europea destacada por este autor, dice relación a una homogeneidad entre las burocracias. Conforme su opinión, "los servicios estatales europeos son muy semejantes entre sí. Cada uno de ellos destaca la alta eficiencia profesional y un cierto estilo perentorio en la autoridad de las decisiones administrativas".

Aparte de aquellas homogeneidades estructurales, en el caso europeo la plena vigencia de un estado de derecho es un bien político y jurídico de categoría superior e irrenunciable. Más aún: ineludible. Es dentro de ese ambiente constitucional, muy nitido y superior, que se desarrolla gradualmente la integración económica y la cooperación política en Europa. Sólo de la plena observancia de aquella categoría jurídica primordial, es que puede emanar un proceso estable y legítimo de vinculación entre los países.

El respeto al estado de derecho no podría ser puesto en duda, bajo pretexto alguno. Para estos efectos se ha llegado a considerar, por la doctrina, que sólo hay Estado desde el momento en que se observa la realidad de un estatuto positivo que se impone a los gobernantes mismos y, así, el Estado vendría a establecerse cuando deja de identificarse el poder público con la persona de los gobernantes a través del acto de institucionalización.

En Europa Occidental, sólo a partir de tal supuesto, el Estado adquiere su perfección, y se muestra como Estado de Derecho, sometido no sólo a las exigencias naturales que pudieran eventualmente respetar gobernantes identificados con el poder estatal, sino que se sujeta además al ordenamiento positivo válido en el cuerpo político. Ese ordenamiento positivo debe respetar, obviamente, la plena vigencia de los derechos del hombre.

Los caracteres propios de la concepción vigente en Europa Occidental sobre el estado de derecho, aparecen claramente establecidos por el filósofo del derecho, Legaz y Lacambra. Sobre el particular, y abreviando al máximo el tratamiento de este tema, el tratadista español mencionado distingue los

siguientes caracteres: afirmación de que el ordenamiento jurídico constituye un todo jerárquicamente estructurado, al que corresponde una primacía de la norma general de la ley; respeto pleno de los derechos humanos fundamentales; existencia de un fuero de la personalidad jurídica; sistema de responsabilidad de la administración y de recursos contenciosos-administrativos; respeto a la independencia del poder judicial y colaboración (separación de los poderes públicos); control jurisdiccional de la legislación; y participación en la comunidad internacional y en sus funciones y objetivos (derecho internacional y moral internacional).^{25/}

Por otra parte, como bien se sabe, el parlamentarismo es un régimen político común a los países de las Comunidades Europeas. De una manera u otra, se produjo en forma similar en los países de la Comunidad la transformación constitucional de la transición del constitucionalismo monárquico al parlamentarismo (monarquía parlamentaria).

Rasgos básicos del régimen europeo del parlamentarismo son, sumariamente, los siguientes: responsabilidad parlamentaria de los ministros, o bien la investigación del Gobierno, depende de la proporción de mayoría parlamentaria; preponderancia del Parlamento en el sistema constitucional; compatibilidad entre el cargo de parlamentario y de miembro del gabinete.

En la mayoría de los países con regímenes parlamentarios, el proceso histórico que podría llamarse de parlamentarización, se desarrolló en el transcurso del siglo XIX, con algunos rezagos destacados (Alemania, España, etc.). Las funciones de la Corona se redujeron, así, al plano netamente formal, mientras que la relación entre el Parlamento y el Gobierno comenzaba a ocupar un puesto preponderante (también en lo que atañe a la distinción entre formas de parlamentarismo) ampliada por el papel del electorado en el proceso político.^{26/}

El hecho que los países europeos exhiban regímenes parlamentarios no significa que realmente los parlamentos europeos individualmente considerados tengan una ingerencia importante en la determinación de las políticas exteriores de los distintos países. ¿Hasta qué punto la política europea es externa a cada estado de la Comunidad? En todo caso, para evitar la formación de falsas imágenes, es útil transcribir, aunque sea someramente, la opinión de algunos analistas políticos europeos sobre la influencia real de

los parlamentos en la formulación de las políticas exteriores de algunos países. En el caso del Reino Unido, según Michael Smith, el Parlamento "desempeña un papel relativamente periférico en la formación de la política británica". Señala que a diferencia del Congreso de los Estados Unidos carece de poderes establecidos y tiene mucho menos en lo que concierne a información y especialización. Por lo general, "hay un sólo debate fijo sobre asuntos exteriores durante cada sesión parlamentaria, y sólo los acontecimientos o acciones específicas dan a los miembros del Parlamento la oportunidad de hacer preguntas a los ministros o al Primer Ministro. Pero estas ocasiones son relativamente escasas, y la atención de los miembros del Parlamento está concentrada en forma abrumadora en las preocupaciones nacionales". Menciona Smith el desarrollo reciente (en esta última década) de Comités Selectos permanentes, que tienen el poder de realizar investigaciones y de interrogar tanto a ministros como a funcionarios. Los Comités son los de Defensa, Asuntos Exteriores, Comercio y Finanzas. Según Smith, "se puede decir con certeza que el sistema de Comités Selectos tienen muy poca influencia en la formulación de la política exterior, es decir, éstos se limitan a estudiar la implementación de la política, no los objetivos o la formulación de las políticas mismas, y han debido enfrentarse a la renuencia del gobierno a aceptar que se interrogue a los funcionarios en materia de política".^{27/}

Para el analista alemán Manfred Mols, "en conjunto, las posibilidades de influencia del Bundestag en política exterior son menores que en política interna. No es posible hablar de un derecho de iniciativa y las facultades de control existen casi exclusivamente ex post".^{28/}

En el caso de Francia es aún válida la afirmación del General de Gaulle: "nuestra acción exterior requiere de mi impulso, puesto que ella compromete a nuestro país a largo plazo y de una manera vital; por lo demás la Constitución explícitamente hace al Presidente de la República garante de la independencia, y especifica que él negocia y ratifica los tratados, hace de nuestros embajadores sus representantes personales y dispone que los de los Estados extranjeros se acrediten ante él".^{29/}

Un analista político francés concluye que: "Hay una ineficacia global del control de la política exterior por el Parlamento francés. La presencia de una mayoría muy monolítica y muchas veces masiva, la retención sistemática de

información detenida por la Administración pero también la indiferencia de los parlamentarios: la política exterior no interesa al Parlamento. Es el mejor medio de perder su escaño. Por esta razón, los debates de política exterior no suscitan ningún interés. Los mismos miembros del Parlamento no se sienten atraídos por los problemas de política exterior".^{30/}

En relación al caso italiano, Calchi Novati señala que: "el Parlamento italiano tiene poderes específicos de dirección y de control sobre la política exterior. Ha surgido, eso sí, un nuevo bipolarismo entre presidencia del Consejo y Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que puede constituir un elemento de mayor dinamismo, pero que también puede provocar dualismos y contradicciones, especialmente cuando ambos titulares no pertenecen al mismo partido. Se busca entonces un consenso político entre los diversos partidos de coalición o, incluso, entre los partidos de gobierno y oposición, en lugar de un consenso institucional entre los distintos órganos y poderes que manejan la política exterior".^{31/}

El papel de los partidos políticos ha sido, por cierto, determinante en la gradual construcción política de Europa. Dentro, claro está, de la más profunda convicción de que Europa, para aquellos partidos, no debe ser liberal, ni socialista, ni demócrata cristiana, sino más bien pluralista y que todas las diferentes corrientes políticas de pensamiento democrático podrán dar un contribución al desarrollo de la Comunidad.

Podría resultar obvio subrayar que es el fortalecimiento europeo de la democracia representativa la base íntima del sistema de una convicción política profunda y reiterada. A la vez, que una efectiva práctica constitucional es un requisito de pertenencia a la Comunidades.

Sin lugar a dudas que no hubiese podido, por otra parte, llevarse a cabo, en forma gradual y progresiva, la construcción política europea, como tampoco un proceso supuestamente equilibrado de integración económica, sin haberse resuelto, desde los inicios mismos del sistema jurídico europeo, el problema de la ponderación. El peso de la votación en el Consejo y el número de representantes por Estado Miembro en el Parlamento no es idéntico para cada país. No podría serlo. Se dice, sobre el particular, que con seis delegados en el Parlamento Europeo, y una población de 350 mil habitantes, un

Luxemburgués estaba ... ¡400 veces más representado que un alemán en la antigua Asamblea!

Aun cuando estamos plenamente conscientes que cada una de las circunstancias sociales y políticas propias de los países de la Comunidad que tan brevemente se han destacado, merecerían, un desarrollo jurídico mayor, nos ha parecido ilustrativo sólo subrayarlas en este trabajo. Se podrían, en todo caso, mencionar otras muchas circunstancias de naturaleza económica. No cabe ignorar que, de hecho, las políticas económicas que han llevado a cabo los países miembros, bajo distintos gobiernos (a veces ideológicamente contrapuestos) no han sido, en ningún caso, radicalmente disímiles. Menos aún, irreductibles.

Los analistas del Parlamento Europeo, Henri Manzanares y Jean-Pierre Quentin, explican acertadamente el papel propio del Parlamento Europeo dentro de aquella compleja dinámica política de las Comunidades Europeas, cuya naturaleza jurídica real no es en verdad, la propia ni de una federación de estados, como tampoco la de una confederación de estados.^{32/}

Sirvan también las afirmaciones de estos analistas para detectar el hecho que las Comunidades Europeas no se mueven exclusivamente en ningún ámbito estático, que resulte definitivamente característico sea del enfoque denominado funcionalismo europeo como del federalismo.

Los autores mencionados, en un esfuerzo para ubicar el papel que podría desempeñar el Parlamento Europeo, tanto dentro de la dinámica política como del marco jurídico inherentes a las Comunidades Europeas, razonan de la siguiente forma:

Mientras que un Estado (sea unitario, federal o confederal) dispone, para asumir todas sus obligaciones, de una gama de medios extremadamente extensos y variados, la Comunidad no posee para cumplir esas tareas sino poderes limitativamente previstos en los tratados. Sin embargo, como ya se ha visto, estos últimos han reservado la posibilidad de desarrollos ulteriores y algunos han querido ver en ésto un carácter prefederal de la Comunidad. Esta perspectiva es tan fundamental que los redactores de los tratados la enunciaron en los preámbulos:

i) En el del Tratado CECA, los jefes de Estados firmantes se declaran "resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus

intereses esenciales, y fundar, con la instauración de una comunidad económica, las primeras instancias de una comunidad más amplia y más profunda entre pueblos durante mucho tiempo opuestos por divisiones sangrientas y a echar las bases de instituciones capaces de orientar un destino en adelante compartido";

ii) También en el Tratado CEE, los firmantes se declaran "determinados a establecer los fundamentos de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos".

En realidad, como señalan los autores ya mencionados, aunque no constituyan un Estado las Comunidades se parecen por su modo de formación, por la importancia de las tareas que se les confían, a confederaciones de Estados; pero la manera en que ejercen el poder es típica del Estado Federal.

Este dualismo vuelve a encontrarse, de hecho, en cada una de las instituciones comunitarias. De esta manera, el Parlamento Europeo presenta a la vez un aspecto confederal que aparece en la misma representación. Los autores de los tratados, en efecto, concibieron la asamblea como una "yuxtaposición de delegaciones parlamentarias nacionales", cada una de las cuales representa a los pueblos de los Estados participantes. Por otro lado, presenta un aspecto federal, que se manifiesta en la finalidad de esta representación, es decir, en la tarea confiada al Parlamento Europeo; ejercer los poderes de deliberación y de control que le confieren los tratados.

Esta misión es doblemente supranacional. Por su origen, porque deriva de una transferencia de competencia a la que los Estados Miembros han libremente consentido al firmar los tratados. Los parlamentos nacionales están privados de toda competencia de control sobre la actividad de los órganos ejecutivos comunitarios cuyas decisiones comprometen a los Estados Miembros y, por su naturaleza, porque implica para su realización la toma en consideración de un conjunto de intereses puestos en común, que superan el marco puramente nacional.

Estas diferencias subrayadas entre las circunstancias propiamente europeas y las que determinan la situación latinoamericana merecen un análisis minucioso. Con todo, creemos que el brevísimo panorama que se ha presentado, contribuye a ubicar el proceso de integración de Europa en su verdadera realidad política.

Conviene, en todo caso, tener presente al analizar la denominada construcción de Europa, ponderar en qué medida, bajo cuáles circunstancias políticas, realidades económicas y supuestos sociológicos, se fueron dando aquellas condiciones que les están permitiendo a los países de la Comunidad avanzar en tal o cual sentido integrador.

Evidentemente las circunstancias propias de Europa no son transmisibles. De aquella premisa, bastante obvia, no cabe concluir que no deba aprovecharse la compleja experiencia integracionista que ya han desarrollado y, aun, gradualmente, habrán de seguir elaborando los estados de las Comunidades Europeas.

Por otra parte, los objetivos políticos y económicos perseguidos por los países miembros del Acuerdo de Cartagena, en muchos aspectos, son bastante similares a los propósitos que animan a los estados europeos.

En tal sentido, el Parlamento Europeo o bien el Parlamento Andino, coadyuvan a legitimar y controlar el desarrollo de propósitos políticos y económicos similares, aun cuando sean tan disímiles las circunstancias regionales en un caso y en otro.^{33/}

2. Tres supuestos legales del derecho comunitario en Europa

La justificación tanto jurídica como política de la creación y evolución del Parlamento en el marco de las Comunidades Europeas, sólo se entiende a partir de los tres supuestos legales que constituyen la base misma del ordenamiento jurídico comunitario creado en Europa y a los cuales se aludirá brevemente.

a) Fuentes del derecho europeo

Las instituciones comunitarias europeas, a diferencia de las organizaciones internacionales clásicas, están dotadas de la capacidad de crear derecho.^{34/} Es decir, conforme señala la doctrina, tiene poderes limitados, pero reales.

La Comunidad es un ente jurídico con claras competencias legislativas, aun cuando aquellas competencias se ejerzan bajo diferentes modalidades a la luz del tratado rector.

Dentro de este orden de ideas, los juristas europeos distinguen cinco tipos de competencias ejercidas por la Comunidad. Aquellas distintas

modalidades jurídicas relacionadas con la forma de ejercer su competencia sólo vienen a reiterar la capacidad legal propia que tiene la Comunidad Económica Europea, la que le confiere, por lo demás, la originalidad jurídica y la categoría institucional que el derecho internacional contemporáneo le reconoce ampliamente. Es en ese contexto que cobra sentido la presencia del Parlamento.

Las distintas modalidades que ofrece la Comunidad, sea para generar derecho o intervenir legalmente, son las siguientes:

- i) Ejercicio de competencias exclusivas de la Comunidad;
- ii) Competencias "jerarquizadas" de la Comunidad y de los Estados. Esto es: las medidas necesarias para la ejecución del Tratado son tomadas por la Comunidad (en forma de directivas) y posteriormente por los Estados (aplicación de la directiva);
- iii) Competencias concurrentes de la Comunidad y de los Estados;
- iv) Competencias de los Estados coordinadas por la Comunidad;
- v) Competencias de los Estados controladas por la Comunidad;
- vi) Competencias otorgadas exclusivamente a los Estados dentro del ordenamiento jurídico comunitario.

El artículo 189 del Tratado que crea la Comunidad Económica Europea (el cual no fue alterado con la aprobación del Tratado denominado Acta Única Europea) distingue, al efecto, cuatro categorías de actos. "El Consejo y la Comisión dictan reglamentos y directivas, toman decisiones y formulan recomendaciones u opiniones". El reglamento es así verdadera ley europea, tiene un alcance general; es obligatorio en todos sus elementos y es directamente aplicable en todos los Estados Miembros. De tal manera que cuando el Consejo (o la Comisión, según el caso) adoptan un reglamento y éste se publica (Diario Oficial de las Comunidad Europeas), se impone a todo ciudadano comunitario con el mismo título que una ley nacional.

En el caso del reglamento surge nítida la capacidad legislativa de la Comunidad.

La directiva, en cambio, se dirige a los Estados Miembros y les impone un resultado a alcanzar, dejando así a las instancias nacionales la elección de las formas y medios que deben aplicar para llegar a ese resultado.

La decisión sólo se dirige a los destinatarios que designa: uno o varios Estados, uno o varios particulares.

Finalmente, las recomendaciones u opiniones no tienen ningún carácter vinculante.

Quando se pretende precisar la naturaleza propia del ordenamiento jurídico europeo es conveniente remitirse a aquella ya clásica sentencia de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (del 5 de febrero de 1963).

"Visto que el objetivo del Tratado CEE, que es instituir un mercado común cuyo funcionamiento concierne directamente a los sometidos a la jurisdicción de la Comunidad, implica que ese tratado constituye más que un acuerdo que sólo crearía obligaciones mutuas entre Estados contratantes; que esta concepción se encuentra confirmada por el preámbulo del tratado que, más allá de los gobiernos, va referido a los pueblos y, de esta manera más concreta, por la creación de órganos que institucionalizan derechos soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados Miembros como a sus ciudadanos; que, por otra parte, hay que señalar que los súbditos de los Estados reunidos en la Comunidad son llamados a colaborar por intermedio del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social en el funcionamiento de esta Comunidad; que, además, el papel de la Corte de Justicia en el marco del artículo 177, cuyo fin es asegurar la unidad de interpretación del tratado para las jurisdicciones nacionales, confirma que los Estados han reconocido el derecho comunitario una autoridad susceptible de ser invocada por sus propias naciones ante sus mismas jurisdicciones; que por este estado de cosas hay que llegar a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo orden jurídico de derecho internacional en beneficio del cual los Estados han limitado, aunque en campos restringidos, sus derechos soberanos y cuyos sujetos son no sólo los Estados Miembros sino también los pertenecientes a ellos; que, por tanto, el derecho comunitario, independiente de la legislación de los Estados Miembros, al igual que crea cargas en el caso de los particulares, también está destinado a engendrar derechos que entran en su patrimonio jurídico ...".

b) Jerarquía del derecho europeo

Además de que la Comunidad Económica Europea crea derecho directamente aplicable, y que toda persona puede invocar, está dotada del atributo legal de la primacía de aquel derecho comunitario sobre las leyes nacionales. Es

decir, en caso de conflicto entre una norma comunitaria y una ley nacional, aunque sea posterior, prevalece el texto comunitario.

¿Qué ha dicho la propia Corte Europea de Justicia al respecto?

"Visto que esta integración al derecho de cada país miembro de disposiciones que provienen de fuente comunitaria, y más en general los términos y el espíritu del tratado, tienen por corolario la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer, contra un orden jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior que no podría oponérsele; que la fuerza ejecutiva del derecho comunitario no podría, en efecto, variar de un Estado a otro en favor de las legislaciones internas ulteriores sin poner en peligro la realización de los fines del tratado considerados en el artículo 5.2, ni provocar una discriminación prohibida por el artículo 7; que las obligaciones contraídas en el tratado instituyendo la Comunidad no serían incondicionales sino sólo eventuales, si pudieran ser cuestionadas por los actos legislativos futuros de los signatarios; que, cuando el derecho de actuar unilateralmente es reconocido a los Estados, lo es en virtud de una cláusula especial precisa (artículo 15, 93-3, 223 a 225, por ejemplo); que, por otra parte, las demandas de derogaciones de los Estados están sometidas a procedimientos de autorización (artículos 8-4, 17-4, 25, 26, 73, 93-2, 3er. apartado y 226, por ejemplo) que no tendrían objeto si no tuvieran la posibilidad de sustraerse a sus obligaciones por medio de una simple ley;

Visto que la preeminencia del derecho comunitario está confirmada por el artículo 189, en los términos del cual los reglamentos tienen valor obligatorio y son directamente aplicables en todo Estado Miembro; que esta disposición, que no está unida a ninguna reserva, no tendría alcance si un Estado pudiera unilateralmente anular los efectos por un acto legislativo oponible a los textos comunitarios;

Visto que resulta del conjunto de estos elementos que, surgido de una fuente autónoma, el derecho nacido del tratado no podría en razón de su naturaleza específica original, verse oponer judicialmente un texto interno, cualquiera que fuera, sin perder su carácter comunitario y sin que se cuestionase la base jurídica de la Comunidad misma; que la transferencia operada por los Estados de su orden jurídico interno en beneficio del orden

jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del tratado, implica, pues, una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no podría prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de Comunidad ...".^{35/}

¿Como podría estar ausente, entonces, el Parlamento Europeo ante la plena vigencia de actos legislativos creados por otros órganos comunitarios que son, los que en verdad detectan la capacidad de crear derecho a la luz del Tratado rector incluyendo, por cierto, los tratados modificatorios de éste?

c) Legalidad del derecho europeo

No sólo los órganos de la Comunidad crean el derecho comunitario que resulta directamente aplicable y que, a la vez, prima sobre el derecho nacional, como se ha señalado en los dos puntos anteriores. Debe tenerse en consideración, además un tercer supuesto, que hace imprescindible, tanto jurídica como políticamente, la creación y evolución de la institución del Parlamento en el marco institucional europeo recientemente fortalecido, con la entrada en vigencia del Acta Unica Europea.

Aquel tercer supuesto, se refiere al hecho que otro órgano comunitario, esta vez la Corte de Justicia, controla la legalidad de los actos normativos o administrativos del adecuamiento jurídico. Este control se ejerce sea por un recurso directo (artículo 173) o por uno prejudicial (artículo 177). Ambos preceptos no fueron alterados en el Tratado denominado Acta Unica Europea.

El artículo 173 del Tratado de Roma prevé que la Corte de Justicia controle la legalidad de las Actas del Consejo y de la Comisión (que no sean simples recomendaciones u opiniones). A tal efecto, puede pronunciarse sobre recursos de incompetencia, violación de forma sustanciales, violación del Tratado o de toda regla de derecho relativa a su aplicación, o desvío de poder de parte de un Estado Miembro, el Consejo o la Comisión.

El precepto aludido señala que toda persona física o jurídica puede impetrar, en las mismas condiciones, un recurso contra las decisiones que le son directamente aplicables.

También la Corte desempeña un papel primordial en lo que respecta a preservar la unidad del derecho comunitario ya que a ella cabe, en definitiva, interpretar uniformemente, conforme el artículo 177 del Tratado de Roma.^{36/}

En síntesis, el derecho comunitario en Europa, aparte de ser directamente aplicable en el territorio de los Estados Miembros y primar sobre la legislación nacional, debe, necesariamente, ser interpretado de manera uniforme por la Corte. Incluso, en el Acta Unica Europea (artículo 11) se amplia su competencia bajo las modalidades que indican el precepto aludido (dándole iniciativa directa), previa consulta a la Comisión y al Parlamento y siempre que el Consejo por unanimidad así lo decida.

Los tres puntos brevemente mencionados en esta sección sirven para subrayar el contenido y alcance del derecho comunitario. Es, entonces, dentro de esa perspectiva jurídica y política que debe situarse al Parlamento Europeo.

3. Evolución institucional del Parlamento Europeo

Obviamente que en esta sección no se pretende realizar una incursión histórica pormenorizada del Parlamento Europeo. Basta, para los propósitos del presente trabajo con señalar los hechos sustanciales que han ido configurando gradualmente su fisonomía institucional. Dentro de esa perspectiva, se abordan dos aspectos relevantes: la búsqueda de una creciente representatividad y el panorama de sus actuales competencias a partir, claro está, de las modificaciones introducidas en virtud de la entrada en vigencia del Acta Unica Europea.

a) Creciente representatividad

De 1952 a 1979 el Parlamento Europeo fue designado por los parlamentos nacionales. En junio de 1979 esta designación se efectuó mediante sufragio universal directo, de conformidad al artículo 138 del Tratado de Roma que expresa:

"La Asamblea está formada por delegados que los parlamentos están llamados de designar en su seno según el procedimiento fijado por cada Estado Miembro".

Sobre el particular, Burban y Ginestet expresan lo siguiente: "de hecho, cada Estado Miembro adopta un procedimiento distinto, tanto en lo que concierne al reparto de los delegados entre cámaras altas y cámaras bajas de

su parlamento, como en lo que concierne al método de designación: proporcional o mayoritario".^{37/}

Los autores mencionados grafican su afirmación anterior proporcionando los siguientes ejemplos: "Alemania Federal delega sólo miembros del Bundestag; Italia 18 senadores y 18 diputados (aunque el Senado italiano es dos veces menos numerosos); Francia 24 diputados y 12 senadores; Gran Bretaña a la vez lores y diputados de los Comunes...".^{38/}

Según la opinión de Burban y Ginestet, "en cuanto al modo de designación, Bélgica, Alemania y los Países Bajos delegaron proporcionalmente a los grupos parlamentarios, mientras que Italia, Francia, Luxemburgo establecieron la regla de la mayoría absoluta, con la intención confesa de eliminar a los partidos de extrema izquierda y a las pequeñas formaciones políticas".

Al parecer, la situación entre 1952 y 1979, habría evolucionado notoriamente, ya que se le reconocía al Parlamento Europeo, en vísperas de su elección directa, una creciente representatividad.

Es un hecho generalmente reconocido por los analistas políticos que todas las familias políticas europeas (desde la extrema derecha a la extrema izquierda), estaban relativamente bien representadas. En vísperas de la elección directa se designaban 198 parlamentarios (considerando, naturalmente, la adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca).

Antes de la elección directa de junio de 1979 los parlamentos nacionales enviaban al Parlamento Europeo, según de qué país se tratara, el siguiente número de representantes: Bélgica 14; Dinamarca 10; Alemania 36; Francia 36; Irlanda 10; Italia 36; Luxemburgo 6; Holanda 14 y Reino Unido 36.^{39/}

Conviene tener presente, en todo caso, que pese al notable hecho político que representó elegir al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aquella circunstancia, que bien puede calificarse de histórica, institucionalmente no implicó ninguna modificación de los poderes o competencias del Parlamento.

El 17 de junio de 1984 cerca de 120 millones de electores europeos de los diez estados miembros se presentaron a las urnas. La participación electoral media en la Comunidad es del 60%. Varía, sensiblemente entre un país y otro: Bélgica 92,2% (votación obligatoria), Luxemburgo 87% (votación obligatoria),

Italia 83,9%, Grecia 77,2% (votación obligatoria), República Federal de Alemania 56,8%, Francia 56,7%, Dinamarca 52,2%, Países Bajos 50,5%, Irlanda 47,6%, Reino Unido 32,4%. A España y Portugal les correspondió elegir 60 y 24 representantes respectivamente.

b) Competencias

Al analizar la perspectiva de la creciente representatividad del Parlamento Europeo, corresponde detenerse en su actual fisonomía institucional. Cabe ahora preguntarse cuáles son sus competencias a partir de la entrada en vigencia del Acta Unica Europea.

Las competencias tradicionales del Parlamento (antes de la entrada en vigencia del Acta Unica Europea) cubrían seis aspectos comunitarios que podrían agruparse de la siguiente forma:

- Participar en la elaboración de la legislación comunitaria mediante respuestas a las consultas que, necesariamente, debían formularse en algunas materias, aun cuando su opinión previa no era vinculante desde una perspectiva jurídica formal;^{40/}

- Derecho a plantear cuestiones a la Comisión, al Consejo de Ministros para obtener informaciones suplementarias;

- Facultad de aprobar, rechaza o enmendar el presupuesto comunitario;

- Derecho de deliberar sobre las actuaciones del Consejo o de la Comisión en sus quehaceres sobre las políticas comunitarias y de sugerirles, eventualmente, líneas de conducta;

- Derecho de intervenir en la evolución de la denominada cooperación política.

- Poder de hacer dimitir a la Comisión Europea aprobando una moción de censura.^{41/}

La Comisión es una agencia internacional. Sus miembros son designados por los gobiernos, de común acuerdo, por períodos de cuatro años. Actualmente tiene 17 miembros, a razón de un "comisionado" por estado miembro y uno adicional por cada uno de los miembros grandes. (República Federal de Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, España). En la práctica, cada gobierno decide a quien envía a Bruselas como miembro de la Comisión. Los comisionados son independientes en el desempeño de sus cargos y no reciben ninguna clase de instrucciones.

Funciona como colegio; el Presidente de la Comisión tiene una posición de primus inter pares. Cada miembro, en los hechos, se especializa en determinadas áreas funcionales (como agricultura, tecnología, presupuesto, comercio exterior). Los miembros de la Comisión pueden compararse con los ministros de un gobierno nacional. Cuenta con una infraestructura administrativa comparable con una administración ministerial organizada por materias. Las unidades de organización son direcciones generales, cada una de las cuales depende de un miembro de la Comisión.

En el marco europeo de integración se ha estimado que no hay control eficaz sin posibilidad de sanción. Por eso el Tratado que crea la Comunidad Económica Europea le ha conferido al Parlamento el poder de votar una censura contra la Comisión. Este procedimiento constituye la forma de acción más enérgica de que dispone el Parlamento. Al efecto, un grupo político o un décimo de los miembros efectivos del Parlamento pueden depositar una moción de censura. Debe presentarse por escrito y estar motivada. El presidente anuncia que ha sido depositada apenas la recibe, si el Parlamento está reunido, o al comienzo de la próxima sesión.

El debate sobre la moción de censura no puede abrirse sino 24 horas, por lo menos, después de haberse anunciado su depósito; la votación sólo puede tener lugar por lo menos tres días exactos después de este anuncio. Se procede al escrutinio público por llamado nominal. Con esta disposición, el Parlamento Europeo ha querido darse tiempo para la reflexión.

La moción de censura sólo puede adoptarse por mayoría de dos tercios de los sufragios expresados y por la mayoría de los miembros que componen el Parlamento. A partir de 1972, se han presentado mociones de censura no alcanzando ninguna de ellas votación suficiente.

En el caso específico de la Comunidad Económica Europea se requería (antes de la aprobación del Acta Unica Europea) la opinión previa del Parlamento en las materias que a continuación se indican:

i) Reglamentaciones destinadas a eliminar las discriminaciones de toda naturaleza, basada en la nacionalidad (artículo 7);

ii) modificaciones de las disposiciones previstas para reducir progresivamente los derechos de Aduana (artículo 15, N° 7).

iii) reglamentaciones concernientes a la política agrícola común (artículo 43, N° 2);

iv) supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento (artículo 56, N° 2);42/

v) coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas propias de la libertad de establecimiento (artículo 56);

vi) establecimiento de directivas para el reconocimiento de diplomas y para coordinar el ejercicio de actividades no asalariadas (artículo 57);

vii) normas para suprimir restricciones a la libre prestación de servicios (artículo 63);

viii) establecimiento de normas aplicables a los transportes internacionales (artículo 75, N° 1);

ix) aprobación de directivas y reglamentos relativos a prohibir y controlar acuerdos entre empresas y prácticas que alteren la competencia comercial (artículo 87, N° 1);

x) establecimiento de directivas para aproximar legislaciones entre los estados miembros cuando éstas impliquen modificación de disposiciones legislativas (artículo 100);

xi) creación de la asistencia del Fondo Social Europeo (artículo 126);43/

xii) adopción de normas que impliquen financiar la Comunidad con recursos propios (artículo 201);44/

xiii) determinación del estatuto que regirá para los funcionarios y agentes de la Comunidad (artículo 212);

xiv) acciones de la Comunidad no previstas por el Tratado y necesarias para realizar uno de los objetivos de la comunidad en desarrollo del artículo 235;

xv) proyectos de revisión del tratado (artículo 236);

xvi) acuerdos de Asociación entre la Comunidad y terceros países, uniones de Estados y organizaciones internacionales (artículo 238).45/

En la actualidad, el Consejo resuelve sobre estas materias a propuesta de la Comisión en cooperación con el Parlamento y previa consulta (no vinculante) al Comité Económico Social.

La transfiguración del Parlamento implica innovar la obligación no vinculante de la consulta con la modalidad de la cooperación.

c) De la consulta a la cooperación

El artículo 149 modificado, establece las modalidades operativas de aquella nueva figura jurídica de la cooperación en el de un triángulo decisorio: Comisión-Consejo-Parlamento Europeo.

En virtud de las nuevas disposiciones emanadas del Acta Unica Europea, cuando un acto del Consejo se debe adoptar en cooperación con el Parlamento, debe seguirse el siguiente procedimiento:

i) El Consejo adopta una posición común por mayoría calificada, previa propuesta de la Comisión y con consulta al Parlamento.^{46/}

ii) La posición común del Consejo es transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión deben informar plenamente al Parlamento de las razones que han inducido al Consejo a adoptar una posición común, así como las que ha debido considerar la Comisión.

Si en un plazo de tres meses después de comunicación, el Parlamento aprueba aquella posición común, o bien no se pronuncia en dicho plazo, el Consejo procede a su aprobación definitiva.

iii) El Parlamento Europeo en un plazo de tres meses, puede, por la mayoría absoluta de los miembros que lo componen proponer enmiendas a la posición común del Consejo e incluso rechazarla. En este caso el Consejo, debe resolver en segunda instancia por unanimidad. El resultado de las deliberaciones del Parlamento debe ser transmitido tanto al Consejo como a la Comisión.

iv) La Comisión debe volver a examinar, dentro del plazo de un mes, la propuesta sobre la cual el Consejo ha adoptado su posición común a partir de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.

La Comisión debe transmitir al Consejo al mismo tiempo que su propuesta revisada, las enmiendas introducidas por el Parlamento expresando su opinión al respecto. El Consejo adopta tales enmiendas por unanimidad.

v) El Consejo, resolviendo por mayoría calificada, adopta la propuesta reexaminada por la Comisión. El Consejo no puede modificar la propuesta reexaminada de la Comisión a menos que sea por unanimidad.

vi) En los casos mencionados en los numerales iii), iv) y v) el Consejo debe resolver en un lapso de tres meses. A falta de una decisión, la propuesta de la Comisión se entiende rechazada.

De una manera procesalmente compleja, como hemos visto recién, se ha pretendido fortalecer la intervención del Parlamento.

Según la ilustrada opinión del antiguo juez de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, Pierre Pescatore, "la lectura del nuevo artículo 149 permite tres constataciones: en primer término, el procedimiento de cooperación no aporta ningún fortalecimiento real de los poderes del Parlamento, de manera que no se podría hablar de una democratización del proceso decisorio. En segundo lugar, el nuevo procedimiento es largo y engorroso. En tercer término podría este nuevo sistema bloquear una decisión".^{47/}

Debe, en todo caso, tenerse presente que el Tratado que instituyó la Comunidad Económica Europea le confiere inicialmente a los órganos la siguiente atribución legislativa genérica:

"Si resulta necesaria una acción de la Comunidad para alcanzar, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado haya previsto los poderes de actuación requeridos a tal efecto, el Consejo, resolviendo por unanimidad y a propuesta de la Comisión y después de haber consultado a la Asamblea (con la cooperación del Parlamento Europeo en el texto actual), adoptará las decisiones adecuadas".

d) Poderes presupuestarios del Parlamento Europeo

Se señala por la doctrina constitucional que el "control presupuestario" del Parlamento es un poder esencial, que explicaría el origen mismo del parlamentarismo.

Los recursos propios de la Comunidad están constituidos, en primer lugar, por las exacciones sobre las importaciones de productos agrícolas y por los derechos de aduana que se perciben en las fronteras de la Comunidad, así como por otros gravámenes instituidos dentro del marco de la política agrícola común. Una decisión adoptada en 1970 entregó además a la Comunidad una fracción del impuesto sobre el valor agregado recaudado en los países miembros hasta el límite del 1% del mismo. Posteriormente, la tasa se elevó al 1.4%.

Según Emile Noel (Secretario General de la Comisión de la Comunidad Europea): "algunas cifras contribuirán a precisar la importancia de las dimensiones del presupuesto y de los diversos recursos. El presupuesto de 1983 (el último que fue financiado en su totalidad con los recursos propios iniciales) se elevó a 25 mil millones de ECU (European Currency Unit) cuya financiación se llevó a cabo por medio de 2.300 millones provenientes de exacciones reguladoras y de otros ingresos agrícolas (9.3%). 7.000 millones de derecho de aduana (28.3%) y 13.700 millones procedentes del IVA (55.4%). El resto procedía de ingresos diversos".

Conforme lo afirmado por dos expertos europeos, Henri Manzaneres y Jean Pierre Quentin: "este presupuesto es esencialmente el de la política agrícola común, ya que las tres cuartas partes están consagradas sólo a ese sector; y mas de la mitad del resto del presupuesto se dedica a los gastos de intervención para el desarrollo, etc. La dotación de estos campos de intervención es por otra parte tan débil que raramente le permite al presupuesto alcanzar la masa crítica, es decir, tener un impacto real y perceptible. Las nueve décimas partes del presupuesto constituyen gastos, puesto que, si no se cargasen en el nivel de la Comunidad, se cargarían de todas maneras en el nivel de los Estados; los gastos de funcionamiento (salarios, mantenimiento y locación de edificios, compra de material, difusión de información, etc.) sólo representan el 5% del presupuesto y el saldo está esencialmente constituido por reembolsos a los Estados Miembros por gastos de percepción de recursos propios de la Comunidad".48/

Al Parlamento Europeo, en realidad, le corresponde la última palabra sobre los gastos llamados no obligatorios de la Comunidad. Estos corresponden a los créditos afectados a las nuevas políticas comunes creadas o reforzadas en la década del 70: política regional común; política social común; políticas de la energía, de la investigación, del entorno, etc. en las cuales se divide el 26% de un presupuesto general tan absorbido por la política agrícola común, como se señaló.

Respecto a los gastos obligatorios es, en verdad, el Consejo actuando por mayoría calificada el órgano que debe aprobar en definitiva (pudiendo modificar) lo propuesto al respecto por el Parlamento Europeo.

4. El Parlamento Europeo y la política exterior europea

En el Acta Unica Europea, las Partes Contratantes estimaron de interés "asegurar la estrecha Asociación del Parlamento a la Cooperación Política Europea". En el artículo 30 de dicha Acta, se señala que a tal fin se "informará regularmente al Parlamento Europeo de los temas examinados en el marco de los trabajos de la cooperación política y se velará porque en dichos trabajos sean debidamente tomadas en consideración los puntos de vista del Parlamento Europeo".

El esquema orgánico previsto en materia de cooperación europea sobre política exterior se expresa a través de las siguientes instancias institucionales:

a) Los ministros de Asuntos Exteriores, en su calidad de miembros de la Comisión, se reunirán al menos cuatro veces al año en el marco de la "Cooperación Política Europea". Podrán igualmente tratar cuestiones de política exterior con ocasión de las sesiones del Consejo de las Comunidades Europeas.

b) La Presidencia de la Cooperación Política Europea tiene la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados Miembros ante los terceros países. La Presidencia (que coincide con la Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas) es la que gestiona formalmente la cooperación política en el marco europeo. A tal propósito, se ha instalado en Bruselas una Secretaría que prepare y desarrolle las actividades de la Cooperación Política Europea bajo la autoridad de la Presidencia.

Notas

1/ La Junta del Acuerdo de Cartagena presentó en 1973 su informe sobre El Establecimiento de un Organo Jurisdiccional, (Doc. COM/VI-E) donde se precisaban tales elementos. Sólo a mediados de 1983 entró en vigencia el Tribunal de Justicia del Acuerdo. JUNAC, Proyecto de Tratado para la creación de un Tribunal, (JUN Propuesta 43, Rev.2, 27 de junio de 1977.

2/ Como señala el jurista boliviano Zelada Castedo: "... los efectos jurídicos más relevantes del Tratado derivan en sus normas referentes a estas materias: a) autonomía de ordenamiento jurídico del Acuerdo; b) determinación de los elementos que integran dicho ordenamiento; c) aplicabilidad directa de las decisiones de la Comisión; d) jurisdicción obligatoria y exclusiva del

Tribunal". Ver El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Publicación del INTAL, 1985, especialmente pp.125 a 166.

3/ Ver el trabajo de Sábica en la obra mencionada en el punto anterior.

4/ Salazar Santos, F.: Aspectos jurídicos de la integración andina. Derecha de la Integración No.13.

Paolillo, F.H.; Jiménez de Arechaga: Contralor de la legalidad de los actos comunitarios. interpretación unitaria del derecho de la integración. Proyectos y posibilidades. Derecho de la Integración No.1.

Peida, R. y Cárdenas, E.J.: Algunos aspectos de la experiencia institucional de la integración económica de América Latina. Derecho de la Integración No.16.

Mesa Redonda sobre posibilidades constitucional de la integración latinoamericana. Colegio de Abogados de Buenos Aires 1968.

Estudios solicitados por la INTAL publicados en Revista Derecho de la Integración No.11. INTAL 1972.

Orellana, Manuel: "El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena en el derechos de la integración en el Grupo Andino, la CEE, el CAME y la ALADI". Lima, JUNAC 1983.

Orrego Vicuña, F.: "La incorporación del ordenamiento jurídico subregional al derecho interno". Práctica chilena. Derecho de la Integración No.7 y Práctica colombiana. Derecho de la Integración No.11. La Creación de un Tribunal de Justicia en el Grupo Andino. Derecho de la Integración No.15.

Czar de Zalduendo, S.: "El Tribunal de Justicia". Integración Latinoamericana, No.38.

García Amador, F.V.: "Naturaleza y validez de los actos de los órganos subregionales andino". Derecho de la Integración, No.21.

5/ Aun cuando no es la oportunidad de ahondar en mayores consideraciones sobre este punto, esta facultad dada a los países no los convierte en "instancias de proposición", compitiendo con la Junta. Entendemos que simplemente se trata de subrayar un hecho obvio derivado del artículo 7 del Acuerdo que le otorga a los países miembros, en el marco de la Comisión, la capacidad de "conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común". Los países miembros como tales, desvinculados de la Comisión, no son una instancia jurídica-formal del Acuerdo. Este punto, naturalmente, merece un análisis jurídico más detallado que no procede efectuar en esta ocasión.

6/ La acción de nulidad prevista para controlar la legalidad aparece muy bien descrita en el trabajo de Zelada Castedo a que se ha aludido en una nota anterior. Este autor compara el control de la legalidad ideado en el Grupo Andino con la mecánica legal empleada al efecto en la CEE. Zelada cita a Jiménez de Arechaga y a Paolillo para subraya la importancia de contar con un mecanismo contralor de la legalidad.

7/ Zelada Castedo: El control de la legalidad, la solución de controversias y la interpretación uniforme del derecho común en el esquema de integración del Grupo Andino". Obra editada por INTAL: El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena". INTAL, 1985.

8/ Véanse los estudios solicitados por INTAL sobre conflictos y métodos de solución en los procesos de integración en derecho de la integración No.11, INTAL, 1972.

9/ Kaplán, Marcos en El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura. Para Kaplán: "el desarrollo del Estado, a su vez, se orienta hacia una constante ampliación de su injerencia en la vida social y de sus poderes e instrumentos, hasta convertirse en actor central de la sociedad y el factor decisivo en la configuración y funcionamiento de ésta". Véase trabajo aludido en el SEIA: "Presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana". INTAL. Banco Interamericano de Desarrollo, 1986.

10/ Wilhemv, Manfred en Manual de Integración Latinoamericana. Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA e Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar (IAEL). Caracas 1987 (Capítulo VII). Se ha transcrito en este texto literalmente la clasificación de Wilhemv, incluyendo las citas del autor.

11/ Roberto Zahler, El neoliberalismo en una versión autoritaria. Estudios Sociales 31, 1982, pp.9-34.

12/ Véase el trabajo del autor. El sistema político peruano y la integración", en Sociedad Política e Integración en América Latina, pp.170-171.

13/ Alberto van Klaveren, Regímenes políticos e integración en América Latina: el caso de México, en Sociedad Política e Integración..., op-cit, pp.103 y sgtes.

14/ Ver Joaquín Fernandois, Chile y el Mundo 1970-1973 La política exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985, cap.3, especialmente pp.148 y sgtes.

15/ Vacchino, Juan Mario: Integración Económica Regional. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981, pp.17 a 62.

16/ Méndez Munerar en: Democracia y Desarrollo en América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. GEL. Colección Estudios Internacionales 1985, pp.168-174.

17/ América Latina. Conciencia y Nación. Editorial de la Universidad Simón Bolívar. Equinoccio. 1977. Obra publicada a raíz del Seminario organizado por el Instituto de Altos Estudios de América, celebrado en enero de 1975.

18/ III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano. CELAM, marzo 1979, Publicación de la Conferencia Episcopal de Chile. Santiago.

19/ Horacio Godoy, en las Jornadas organizadas por la Asociación de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Uruguay y auspiciadas por el

Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

20/ Véase Felipe Salazar Santos en El SELA: Antecedentes y Realizaciones. Describe en forma clara el tema expuesto y hemos seguido literalmente. Obra: El SELA presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana. INTAL, 1986.

21/ Opinión de Marcos Kaplán expresada en su trabajo sobre El sistema de relaciones políticas y económicas, entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución. Obra citada en la nota anterior. INTAL, 1986.

22/ Maldonado en Cooperación política regional para la democracia. ILET, noviembre 1986. Juan Somavia compilador, p.189.

23/ Alfonsín: Declaración de Buenos Aires, abril 1986 y Foro de Partidos Políticos Democráticos. (Publicación Fundación Arturo Illia para la democracia y la paz) 1986.

24/ Ernst B. Haas obra citada editada por INTAL, 1966. Instituto para la Integración de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

25/ Luis Legaz y Lacambra: Humanismo, Estado y Derecho. Bosch. Casa Editorial, Barcelona, 1960.

26/ No vaya a pensarse que el parlamentarismo no ha sido cuestionado. En una época en la que algunos comprueban la decadencia de los parlamentos en el nivel nacional, muchos se preguntaban su utilidad en el nivel europeo. Este problema fue planteado por el Profesor Colliard en el Coloquio de Lieja en 1966, por el Profesor Vedel en el Symposium de Luxemburgo en 1974, por el Profesor Charles Morand, de Ginebra, en el Coloquio de Lieja, en 1976. Estos importantes tratadistas se mostraron escépticos acerca del papel del Parlamento Europeo en razón de una decadencia del parlamentarismo. Puede consultarse la famosa obra de André Chandermagor: Un parlement pourquoi faire?. Gallimard, Colección Idées, 1968.

27/ Smith en La Formación de la Política Exterior Edición preparada por Manfred Wilhemy. Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina. RIAL. Grupo Editor Latinoamericano. Anuario 1987, pp. 53-78.

28/ Mols en la misma obra de la nota anterior. Ver páginas 83-103.

29/ De Gaulle: Memorias de Esperanza citado en obra anteriormente individualizada, p. 112.

30/ Ver obra citada notas anteriores pp. 109-124.

31/ Idem p. 142.

32/ El Parlamento Europeo. Ariel Ciencias Políticas. Barcelona, 1984.

33/ Sobre el particular, Andrés Bello aconsejaba no transplantar instituciones políticas y textos europeos, pero reconocía la necesidad de aprovechar aquellas experiencias; "adoptar las formas a las localidades, costumbres y caracteres nacionales". Obras completas de Andrés Bello, Tomo X. Caracas, 1954.

34/ La actual norma general es que el Consejo de Ministros adopta sus decisiones por mayoría calificada de 54 votos sobre 76, siempre a proposición de la Comisión, que es el órgano técnico comunitario compuesto por 17 miembros que actúan con parecer unánime en la formulación de sus proposiciones. En el Consejo de Ministros, tanto Francia, como la República Federal de Alemania, Italia y Gran Bretaña tienen 10 votos cada uno. España posee 8 votos. Bélgica, Holanda y Grecia tienen derecho a 5 votos. Dinamarca e Irlanda a 3 y Luxemburgo a 2. Los casos en que los órganos deben actuar "en coordinación" con el Parlamento se verán más adelante a la luz de las disposiciones introducidas en el Acta Unica Europea relativas al Sistema decisorio comunitario.

35/ Sentencia del 5 de febrero de 1963 en el Asunto 6/64. Costa c/Enel, Recueil, 1964.

36/ La Corte Europea está compuesta por 13 jueces, designados de común acuerdo por los gobiernos por periodos de seis años. También se designan seis fiscales que apoyan el trabajo del Tribunal. Se trata en todos los casos de juristas del más alto nivel.

37/ Durban Jean-Louis y Pierre Ginestet: El Parlamento Europeo: composición y funciones en la obra de Subiratas y Vilanova, Eds. Ariel Ciencia Política, noviembre 1984.

38/ Lógicamente, a la fecha ni España ni Portugal habían perfeccionado su ingreso a la Comunidades Europeas. El fenómeno de la ampliación operó jurídicamente a partir del 1 de enero de 1986.

39/ Barros Charlin, Raymundo: La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Revista Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Octubre-diciembre 1979, No.48. En dicho trabajo se incluye el cuadro adjunto.

40/ La expresión "vinculante" significa que genera una determinada obligación de actuar en tal o cual sentido. Una opinión previa "no vinculante" carece de fuerza jurídica pese a su indiscutible valor político.

41/ La "moción de censura", como es de público conocimiento, es propia de los regímenes parlamentarios. Hace a la esencia de tal régimen. El Parlamento Europeo, en tal virtud, puede obligar a dimitir a la Comisión por mayoría de los miembros efectivos del Parlamento y por mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Ninguna moción de censura ha sido presentada hasta la fecha.

42/ Por derecho de "establecimiento" debe entenderse, a la luz del derecho comunitario europeo, la libertad reconocida a los nacionales de los estados miembros de ejercer, de manera permanente, una actividad no asalariada en cualquiera de los otros estados. El derecho de establecimiento se distingue perfectamente de la libre circulación de trabajadores asalariados. En su artículo 52, el Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea persigue la supervisión progresiva de las restricciones. Esta materia aparece muy bien analizada por Constantinesco en su célebre obra: Competencias y poderes en las Comunidades Europeas. París, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1974. Por otra parte, a partir de 1992 según el Acta Unica Europea deben aprobarse las directivas para coordinar las disposiciones en cada Estado miembro que permitan perfeccionar el derecho de establecimiento.

43/ El Fondo Social Europeo se dedica especialmente a fomentar la formación profesional de los trabajadores para facilitar el empleo y la movilidad profesional. El 75% de sus créditos son destinados a acciones en beneficio de los trabajadores jóvenes.

44/ Los recursos propios de la Comunidad están constituidos, en primer lugar, por los ingresos provenientes de las importaciones de productos agrícolas y por los derechos de aduana que se perciben en las fronteras de la Comunidad. Desde junio de 1984 se elevó a 1.4% la fracción del impuesto sobre el valor agregado atribuido a la Comunidad a manera de ejemplo se cita el presupuesto de 1983 que se elevó a 25 mil millones de ECU, cuya financiación se llevó a cabo en un 9.3% por exacciones agrícolas; 28.3% por derechos de aduana y 55.4% por IVA.

45/ Según el texto aprobado en virtud del Acta Unica Europea: "Estos acuerdos son concluidos por el Consejo por unanimidad y previa opinión favorable del Parlamento que deberá pronunciarse al respecto por la mayoría absoluta de los miembros que lo componen".

46/ El Consejo está integrado por representantes de los países miembros; cada gobierno envía uno de sus integrantes. Los Ministros de relaciones exteriores forman el Consejo General, junto al cual existen otros Consejos: de los ministros de agricultura, de economía, de finanzas. La preparación y dirección de las sesiones corresponde a la Presidencia, que también tiene la representación externa. Los tratados prescriben que en todos los casos en que se prevé expresamente la decisión por unanimidad; ésta se toma por mayoría, sobre la base de voto ponderado; Luxemburgo, por ejemplo, tiene 2 votos, los cuatro países "mayores" tienen 10. La regla, como ya se señaló, es que las decisiones mayoritarias son por mayoría calificada de 54 sobre 76 votos.

47/ Pierre Pescatore comentando el Acta Unica Europea en un Seminario....

48/ Trabajo de estos autores incluido en la obra de Joan Subirats y Pere Vilanova, Eds.: "El Parlamento Europeo". ARIEL. Ciencia Política, 1984.